



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 762/2025

Reclamante: Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción (FACUA).

Organismo: MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

Palabras clave: Procedimiento de exclusión del REACU, denuncia, interesado, Disposición Adicional Primera, apartados 1 y 2 LTAIBG.

I. ANTECEDENTES

1. Prescindiendo de otras actuaciones y antecedentes más remotos en el tiempo reflejados en el expediente, según se desprende de la documentación obrante en el mismo, el 3 de marzo de 2025 la reclamante solicitó al MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030, al amparo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, información relativa al estado de tramitación de un expediente sancionador iniciado por ese organismo contra la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU) a raíz de una denuncia formulada por ella (esto es, FACUA).
2. Consta en el expediente administrativo oficio de 20 de marzo de 2025 remitido por el Director General de Consumo (calificado por la asociación reclamante como resolución administrativa de su solicitud) en el que respondió lo siguiente:

«En atención a las solicitudes de información presentadas con fechas 11 de diciembre de 2024 y 3 de marzo de 2025, relativas al estado de tramitación de la denuncia número ES-2022-29565, se reitera que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo



Común de las Administraciones Públicas, FACUA no ostenta la condición de parte interesada en los potenciales procedimientos que se hubiesen podido iniciar en consecuencia. En este sentido, la mera interposición de una denuncia no confiere automáticamente a esa Asociación la condición de parte ni de interesada, conforme al artículo 62.5 de la citada Ley.

En consecuencia, la Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción-FACUA no es titular, en este caso, de los derechos previstos en el artículo 53 de la mencionada norma, no procediendo, por tanto, la remisión de la información solicitada».

3. Mediante escrito registrado el 9 de abril de 2025, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24](#)¹ de la LTAIBG en la que, tras poner de manifiesto los antecedentes de que trae causa este asunto, manifestó lo siguiente:

«(...) DÉCIMO QUINTO.- Con fecha 03/03/2025 presentamos solicitud de información ante la DGC y este organismo, con fecha 20/03/2025 vuelve a denegarnos el acceso al referir que no ostentamos la condición de interesado.

Aportamos solicitud de FACUA junto al justificante de registro y última respuesta de la DGC.

DÉCIMO SEXTO.- Es esta última resolución de la DGC por medio de la cual nos deniega por enésima vez el acceso a la información, la que venimos a recurrir. Como verán, FACUA pone en conocimiento de la Administración unos hechos que pueden ser constitutivos de infracción en materia de consumo y es por ello que nos interesamos por las actuaciones llevadas a cabo por la Administración a raíz de nuestra denuncia. Sin embargo, desconocemos el motivo por el cual sistemáticamente se deniega por parte de la Administración nuestro derecho a ser informados bajo el pretexto de que no ostentamos la condición de interesados en el procedimiento por el mero hecho de ser denunciados.

Efectivamente, la condición de denunciante no confiere per se la condición de interesado, si bien, en este caso ambas condiciones sí coinciden por los siguientes motivos:

El artículo 24.1 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los

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



Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, "Las asociaciones de consumidores y usuarios constituidas conforme a lo previsto en este título y en la normativa autonómica que les resulte de aplicación, son las únicas legitimadas para actuar en nombre y representación de los intereses generales de los consumidores y usuarios", y la petición de la información pública referida encuentra amparo en los artículos 43 y 51 de la Constitución Española, que impone a los poderes públicos la defensa de los legítimos derechos e intereses de los consumidores y usuarios y la protección de la salud de los mismos.

En todo caso, el artículo 12 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, reconoce a todas las personas el derecho de acceso a la información pública.

Asimismo, el artículo 20 de la meritada Ley 19/2013, dispone que [lo reproduce]

Así pues, el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, refiere: "1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo [lo reproduce]".

Como se ha indicado anteriormente, en el presente procedimiento se interpone denuncia en atención a los intereses legítimos de los consumidores y usuarios teniendo esta Asociación pleno interés en el procedimiento conforme al artículo 4.2 ut supra expuesto en relación con el artículo 24.1 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, el cual legitima a esta Asociación mediante el siguiente literal: 1. Las asociaciones de consumidores y usuarios constituidas conforme a lo previsto en este título y en la normativa autonómica que les resulte de aplicación, son las únicas legitimadas para actuar en nombre y representación de los intereses generales de los consumidores y usuarios. [...]".

Es decir, se está actuando en nombre y representación de los intereses generales de los consumidores, otorgándonos la legislación la cualidad de interesado por dichos motivos.

A mayor abundamiento, la defensa de los consumidores y usuarios constituye el fin principal de FACUA, por lo que se trata precisamente del ejercicio principal de esta asociación de consumidores y usuarios, resultando innegable el pleno interés en el expediente administrativo.

Además, nos personamos en el procedimiento conforme al artículo 46.9 del RDL 1/2007.



En virtud de lo expuesto, SOLICITAMOS al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que, teniendo por presentado el presente escrito y la documentación que se acompaña, se sirva de admitirlo y, en su virtud, tenga por formulada RECLAMACIÓN contra la resolución del Director General de Consumo, de fecha 20/03/2025 para que, tras los trámites procesales oportunos, dicte resolución por la que, estimando íntegramente la presente reclamación, sea anulada la resolución referida y, en su virtud, acuerde el acceso y la entrega de la información solicitada».

4. Con fecha de 14 de abril 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 considerara pertinentes. El de 30 de abril de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«(...) Inadmisibilidad de la reclamación interpuesta ante el CTBG.

La presente reclamación, interpuesta por FACUA ante el CTBG, tiene por objeto impugnar el oficio remitido por el Director General de Consumo de fecha 20 de marzo de 2025, (erróneamente calificado como resolución por la asociación reclamante), en el que se reiteró, conforme a lo establecido en el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que FACUA no ostentaba la condición de parte interesada en los eventuales procedimientos que pudieran haberse iniciado contra la Organización de Consumidores y Usuarios (en adelante, OCU) en el seno del Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios (en adelante, REACU).

Dicha reclamación trae causa de la denuncia presentada por FACUA el 8 de noviembre de 2022 ante la Subdirección General de Inspección y Procedimiento Sancionador, dependiente de la Dirección General de Consumo, por entender que la asociación denunciada, venía realizando prácticas comerciales que podrían vulnerar los derechos de los consumidores y usuarios.

Esta Dirección General considera que cualquier resolución dictada en relación a un procedimiento administrativo de acceso a la información obrante en el REACU, no es susceptible de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en base a las siguientes consideraciones:

- Aplicación del apartado segundo de la Disposición adicional primera de la LTAIBG

El apartado segundo de la Disposición adicional primera de la LTAIBG, dispone que [lo reproduce]



En el caso que nos ocupa, el acceso a la información contenida en el REACU se encuentra regulado específicamente en el artículo 32 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, el cual establece lo siguiente: [lo reproduce]

En desarrollo del citado precepto, el Reglamento del Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios, aprobado por Real Decreto 448/2023, de 13 de junio, (en adelante, Reglamento del REACU), establece, en su artículo 13, el régimen jurídico específico de acceso a la información depositada por las asociaciones de consumidores y usuarios en el citado Registro.

En consecuencia, al tratarse de un supuesto expresamente contemplado por una normativa sectorial que regula de forma completa el acceso a la información del REACU, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, resulta inaplicable salvo con carácter supletorio. Por ello, y en virtud de lo previsto en los artículos 121 y 122 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, las resoluciones dictadas por la Dirección General de Consumo en esta materia únicamente pueden ser objeto de recurso de alzada ante la Secretaría General de Consumo y Juego, sin que proceda su revisión por la vía de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

II. Falta de condición de parte interesada de FACUA en un eventual procedimiento de exclusión del REACU de una tercera asociación.

Sin perjuicio de lo ya expuesto en las alegaciones precedentes, conviene reiterar que, respecto a un posible procedimiento de exclusión de la OCU del REACU, como se proponía en la denuncia presentada el 8 de noviembre de 2022, FACUA no ostentaría, en ningún caso, la condición de parte interesada en base a los siguientes fundamentos:

El apartado primero del artículo 35 del Reglamento del REACU establece expresamente que:

“1. El procedimiento de exclusión de una asociación, unión, federación o confederación de asociaciones de consumidores y usuarios tendrá siempre naturaleza administrativa y se regirá por las disposiciones generales sobre procedimiento administrativo contenidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, así como lo dispuesto en este reglamento”.

Asimismo, la Disposición final segunda del Real Decreto 448/2023, de 13 de junio, prevé que los procedimientos de inscripción (y, por extensión, los de exclusión) se



regirán por la legislación reguladora del procedimiento administrativo común, es decir, la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En este sentido, es preciso tener en cuenta que el artículo 53.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, regula expresamente el derecho de acceso a la información contenida en el expediente de un procedimiento administrativo pues, tal como señala su letra a):

[lo reproduce].

A ello se suma la Disposición adicional primera de la LTAIBG establece lo siguiente:

“La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo”.

Por tanto, el acceso a la información contenida en un expediente de exclusión del REACU queda reservado a quienes ostenten formalmente la condición de parte interesada en dicho procedimiento.

La falta de legitimación de FACUA para ser considerada parte interesada para conocer del eventual expediente de exclusión de una asociación del REACU, se fundamenta en artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que define a los interesados en un procedimiento administrativo.

Si bien es cierto que el apartado segundo de dicho precepto establece que “Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca”, el reconocimiento legal de tales intereses colectivos no implica, por sí solo, la condición de parte interesada en cualquier procedimiento administrativo.

En materia de consumo, el artículo 46.9 del TRLGDCU limita la condición de parte interesada de las asociaciones de consumidores exclusivamente a los procedimientos sancionadores, y solo si se demuestra la afectación concreta a los intereses de sus socios y se ajusta a sus fines estatutarios.

Este precepto refleja con claridad la voluntad del legislador de limitar expresamente el reconocimiento de la condición de parte interesada para las asociaciones de consumidores y usuarios a los procedimientos de carácter sancionador, siempre y cuando se cumplan los requisitos previstos en la norma.



Sin embargo, dicho marco no resulta aplicable al presente caso, ya que una eventual exclusión de una asociación del REACU se regula en el artículo 33 del TRLGDCU, dentro del Título II, y no forma parte del régimen sancionador previsto en el Título IV. En consecuencia, no existe habilitación normativa específica que permita atribuir a FACUA la condición de parte interesada en un eventual procedimiento de exclusión del REACU promovido contra otra asociación.

III. Existencia de una resolución previa de CTBG sobre la misma denuncia interpuesta por FACUA.

Conviene recordar que, a raíz de la misma denuncia que da origen a la presente reclamación, interpuesta por FACUA el 8 de noviembre de 2022 contra la OCU ante la Dirección General de Consumo, y tras solicitar el 8 de mayo de 2023 “información relativa a las actuaciones practicadas, así como al resultado del eventual procedimiento sancionador incoado contra dicha entidad”, FACUA presentó reclamación ante el CTBG, la cual fue desestimada mediante resolución número 2024/0099, de fecha 29 de enero de 2024».

5. Concedido trámite de audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; se recibió escrito el 15 de mayo de 2025 en el que señala:

«(...) PRIMERA.- Respecto de la inadmisibilidad de la reclamación interpuesta ante el CTBG.

El Director General de Consumo mantiene que esta asociación no ostenta la condición de parte interesada en el eventual procedimiento iniciado contra OCU a raíz de una denuncia administrativa interpuesta por FACUA el 08/11/2022, ya que la asociación denunciada venía realizando prácticas comerciales que podrían vulnerar el artículo 27 del Real Decreto-Legislativo 1/2007. Indicar que con fecha 16/01/2024 volvimos a presentar denuncia contra OCU debido a nuevas prácticas susceptibles de ser contrarias al RDL 1/2007 desarrolladas por la denunciada.

En este sentido, la "Dirección General considera que cualquier resolución dictada en relación a un procedimiento administrativo de acceso a la información obrante en el REACU, no es susceptible de reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno", en la medida en que la Disposición adicional primera de la LTAIBG, dispone que “se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.”



En consecuencia, se indica que este caso de acceso a la información se rige por lo dispuesto en el artículo 32 del RDL 1/2007 y por el Real Decreto 448/2023 (Reglamento del REACU), y no por la LTAIBG, ya que se entiende que lo que esta asociación pretende es acceder a información a la información depositada por las asociaciones de consumidores y usuarios en el citado Registro (REACU).

Sin embargo, como hemos indicado anteriormente, FACUA no pretende acceder a la información contenida en el REACU (que por otra parte, esta debe ser pública conforme estipula el artículo 32 del RDL 1/2007), sino que la información a la que FACUA interesa acceder es la que contiene el procedimiento sancionador en su caso incoado contra OCU ya que habría realizado prácticas que podrían suponer la vulneración del artículo 27 RDL 1/2007.

Por tanto, entendemos que no ha lugar a la consideración que la Dirección General realiza con respecto a que se trate de una materia referida exclusivamente a la información que contiene el REACU, sino que la materia que aquí se pretende conocer se ciñe a las actuaciones y su consecuente resultado que en su caso haya llevado a cabo la Dirección General a raíz de nuestra denuncia.

SEGUNDA.- Respecto de la falta de condición de parte interesada de FACUA en un eventual procedimiento de exclusión del REACU de una tercera asociación.

El Director General de Consumo vuelve a argumentar la denegación de acceso a la información solicitada en virtud de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 39/2015. Si bien, como ya indicamos en nuestra reclamación, la condición de denunciante no confiere per se la condición de interesado, lo cierto es que en este caso ambas condiciones sí coinciden por los siguientes motivos:

El artículo 24.1 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, "Las asociaciones de consumidores y usuarios constituidas conforme a lo previsto en este título y en la normativa autonómica que les resulte de aplicación, son las únicas legitimadas para actuar en nombre y representación de los intereses generales de los consumidores y usuarios", y la petición de la información pública referida encuentra amparo en los artículos 43 y 51 de la Constitución Española, que impone a los poderes públicos la defensa de los legítimos derechos e intereses de los consumidores y usuarios y la protección de la salud de los mismos.



Además, el artículo 4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, refiere: [lo reproduce]

Como se ha indicado anteriormente, en el presente procedimiento se interpone denuncia en atención a los intereses legítimos de los consumidores y usuarios teniendo esta Asociación pleno interés en el procedimiento conforme al artículo 4.2 ut supra expuesto en relación con el artículo 24.1 del Real Decreto Legislativo 1/2007.

Es decir, se está actuando en nombre y representación de los intereses generales de los consumidores, otorgándonos la legislación la cualidad de interesado por dichos motivos, por lo que resulta innegable el pleno interés de FACUA en el expediente administrativo.

Además, el artículo 46.9 del Real Decreto-legislativo 1/2007 dispone que: "Cuando se vean afectados los intereses generales, colectivos o difusos de los consumidores y usuarios, las asociaciones de consumidores y usuarios constituidas conforme a lo previsto en esta norma, o en la normativa autonómica que les resulte de aplicación, se podrán personar en el procedimiento administrativo sancionador, en tanto no haya recaído resolución definitiva, y tendrán la consideración de partes interesadas en el mismo cuando el objeto de las actuaciones administrativas coincida con los fines establecidos en sus respectivos Estatutos y prueben la afectación concreta de los derechos e intereses legítimos de alguno de sus socios por las prácticas objeto del procedimiento." Así pues, el artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, señala: "1. Además del resto de derechos previstos en esta Ley, los interesados en un procedimiento administrativo, tienen los siguientes derechos: a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados; el sentido del silencio administrativo que corresponda, en caso de que la Administración no dicte ni notifique resolución expresa en plazo; el órgano competente para su instrucción, en su caso, y resolución y los actos de trámite dictados. Asimismo, también tendrán derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los citados procedimientos."

TERCERA.- Pese a que consta acreditada la cualidad de interesado conforme a la normativa referida, son numerosos los Defensores del Pueblo de diferentes Comunidades Autónomas los que avalan la necesidad de tenernos como interesados en este tipo de procedimientos. A saber:



I. Defensor del Pueblo Andaluz. Recomendación de 27 de diciembre de 2010, relativa a las quejas 10/3544, 10/3545, 10/3546 y 10/3547, instadas por la Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción de Sevilla (FACUA): [la reproduce]

II.- Defensor del Pueblo. Resolución con fecha de salida de 17/05/2017, expediente número 17005507: [la reproduce]

II. Síndic de Greuges Comunitat Valenciana. Resolución de fecha 7 de junio de 2017. Ref. queja núm. 1701195 [la reproduce]

CUARTA.- Respecto de la existencia de una resolución previa de CTBG sobre la misma denuncia interpuesta por FACUA.

Debemos indicar que la resolución previa a la que se refiere el Director General corresponde a la denuncia que FACUA presentó en noviembre de 2022. Ahora bien, la reclamación que actualmente se está tramitando en este Consejo de Transparencia trae origen principalmente en la segunda denuncia presentada en enero de 2024, ya que la entidad denunciada continua realizando prácticas que entendemos vulneran la normativa en materia de consumo y la Dirección General de Consumo no nos informa ni nos traslada nada al respecto de las actuaciones que en su caso se hubieran llevado a cabo, pese a que ha quedado suficientemente acreditado que ostentamos legítimo interés en el expediente.

En virtud de lo expuesto,

SOLICITAMOS al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que, teniendo por presentado el presente escrito y la documentación que se acompaña, se sirva de admitirlo y, en su virtud, tenga por formuladas ALEGACIONES y, tras los trámites procesales oportunos, dicte resolución por la que acuerde el acceso y la entrega de la información solicitada».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG](#)² 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.](#)³, el presidente de esta Autoridad

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

³ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>



Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁴, 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](#)⁵ 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 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 en que figuran en los antecedentes, en la que se pide información relativa al estado de tramitación de un expediente sancionador iniciado por el Ministerio competente contra la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU) a raíz de una denuncia formulada por la solicitante (FACUA).
4. Consta en el expediente oficio del Director General de Consumo de fecha 20 de marzo de 2025, (calificado por la reclamante como resolución administrativa del procedimiento de acceso), en el que se afirma que la solicitante (denunciante) no reúne la condición de interesada con arreglo a lo dispuesto en los artículos 53 y 62.5 LPAC, no resultando posible informar sobre las actuaciones practicadas o su resultado en esta fase procedimental. Frente a esa actuación la interesada interpuso reclamación ante el Consejo manifestando, en esencia, que al estar actuando en

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-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>



nombre y representación de los intereses generales de los consumidores, la legislación le otorgaba la cualidad de interesada por dichos motivos.

En fase de alegaciones el Ministerio añadió que cualquier resolución dictada en relación a un procedimiento administrativo de acceso a la información obrante en el REACU, no era susceptible de reclamación ante el Consejo, en base a las siguientes consideraciones: (i) aplicación del apartado segundo de la Disposición adicional primera de la LTAIBG, por virtud de la existencia de un régimen jurídico específico de acceso a la información establecido en el artículo 32 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias (en adelante, TRLGDCU); así como en el artículo 13 del Real Decreto 448/2023, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios (REACU), que prevé la forma de acceso a la información depositada (ii) la falta de legitimación del reclamante en el acceso a la información contenida en un expediente de exclusión del REACU al carecer de la condición de interesada en ese procedimiento de exclusión -ex artículo 35 del Reglamento del REACU, artículo 4 de la LPAC, artículo 46.9 y 33 TRLGDCU-; y (iii) la existencia de un precedente administrativo contenido en la R CTBG 099/2024, de fecha 29 de enero de 2024.

Durante el trámite de audiencia la asociación solicitante insistió en su condición de parte interesada y con ello en el acceso a la información pública solicitada.

5. A los efectos de resolver adecuadamente esta reclamación procede verificar, de un lado, la aplicación al caso de la Disposición adicional primera, apartado segundo LTAIBG, por existir un régimen jurídico específico de acceso a la información establecido en la legislación de consumo; y de otro lado, si la reclamante tiene derecho de acceso al expediente sancionador seguido contra la OCU conforme a la LTAIBG.
6. Por lo que concierne a la primera cuestión, no puede desconocerse el pronunciamiento contenido en la resolución de este Consejo R/189/2022, de 19 de agosto, en la que analizó la aplicabilidad del apartado segundo de la Disposición adicional primera de la LTAIBG en relación con la regulación del derecho de acceso contenida en la legislación sectorial de consumo (sin perjuicio de que la cuestión fáctica que dio lugar a esa resolución diste de la que es objeto en el presente asunto; en aquélla el acceso a los convenios de colaboración firmados por la OCU y su empresa OCU Ediciones SA y a los ingresos económicos obtenidos por éstas).



En esa resolución el Consejo señaló entonces que «A estos efectos, y sin necesidad de extenderse con prolijas reproducciones de los numerosos pronunciamientos judiciales, baste recordar que el Tribunal Supremo ha afirmado en sus sentencias de 19 de noviembre de 2020 [ECLI: ES:TS:2020:3866] y de 20 de diciembre de 2020 [ECLI:ES:TS:2020:4501] que «(...) las previsiones contenidas en la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno, por lo que respecta al régimen jurídico previsto para al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletoria, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado, tal y como establece la Disposición Adicional Primera apartado segundo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre. Ello exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades que existen en un ámbito o materia determinada, creando una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse. La Ley del Mercado de Valores, contiene una regulación sobre la confidencialidad de ciertas informaciones y otros aspectos, pero no contiene un régimen específico y alternativo que desplace el régimen general de acceso a la información contenido en la Ley 19/2013, ni limita o condiciona el acceso a la información en materias en las que no se encuentren protegidas por la confidencialidad».

El artículo 32 del TRLGDCU, bajo la rúbrica de “Publicidad de la información depositada por las asociaciones de consumidores y usuarios”, prevé en sus dos apartados lo siguiente: “1. La información depositada por las asociaciones de consumidores y usuarios a que se refieren los artículos precedentes será pública. 2. Reglamentariamente podrán establecerse los plazos, condiciones y requisitos adicionales de las obligaciones de depósito y acceso reguladas en este capítulo”.

Y continuaba diciendo el Consejo que, como puede apreciarse con claridad de la lectura del precepto de referencia, no nos encontramos ante una norma que contiene un régimen propio y específico que establezca una regulación autónoma respecto de los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse, tal y como exige la jurisprudencia reproducida, sino, más sencillamente, ante la declaración de la naturaleza pública de determinada información procedente de las asociaciones de consumidores –requisitos de independencia, participación en sociedades mercantiles, marco legítimo de su colaboración con los operadores del mercado de cualquier sector de actividad,



convenios o acuerdos de colaboración y depósito de cuentas anuales- y ante una habilitación legal al desarrollo reglamentario que motivan que no resulte de aplicación lo dispuesto en el apartado 2 de la Disposición adicional primera de la LTAIBG.

En atención a lo expuesto, en contra de lo indicado por el Ministerio requerido, resulta indudable que el acceso a la información solicitada se rige enteramente por el régimen jurídico establecido en la LTAIBG y, en consecuencia, se verifica que en este caso no procede la aplicación de la Disposición Adicional Primera 2 LTAIBG.

La anterior doctrina resulta directamente trasladable a este caso porque, contra lo sostenido por el Ministerio, no puede entenderse que las previsiones contenidas en el Reglamento del REACU constituyan un régimen jurídico específico que pueda desplazar la aplicación de la LTAIBG porque carece del rango legal exigido por la jurisprudencia citada. Cabe recordar, como se apuntaba en la citada resolución R/189/2022 al reseñar la jurisprudencia recaída sobre este particular, que la LTAIBG únicamente queda desplazada en su aplicación como ley básica y general cuando existan en nuestro ordenamiento otras normas con rango de ley que cumplan una de las siguientes condiciones: (a) establezcan una regulación alternativa que contenga un tratamiento global y sistemático del derecho de acceso, o (b) contengan regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho e impliquen un régimen especial diferenciado del general; siendo en todo caso de aplicación supletoria en los extremos no regulados en las normas sectoriales [por todas: STS de 10 de marzo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:871)].

Debe tomarse en consideración en este caso que el artículo 32 TRLGDCU, tras reconocer (como premisa general) el carácter público de la información, prevé el desarrollo reglamentario a fin de *«establecerse los plazos, condiciones y requisitos adicionales de las obligaciones de depósito y acceso reguladas en este título»*—, pero no contiene una remisión al establecimiento de un régimen jurídico regulador de los requisitos de acceso a esa información por terceras personas que limiten el derecho general reconocido en la LTAIBG y el principio de publicidad reconocido en el propio Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre.

Es por ello que las previsiones contenidas en el artículo 13 del Decreto 448/2023, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios, en vigor desde el 15 de junio de 2023, referido al régimen de publicidad y forma de acceso a la información depositada en el REACU —en el que se fijan los requisitos para la «[l]a exhibición de los asientos y de los



documentos depositados mediante comparecencia del interesado en la sede del registro»; previa solicitud con antelación mínima de cinco días hábiles dirigida al órgano encargado de la gestión del Registro con concreción de los criterios de selección de la información a la que se desea acceder— no desplazan ni sustituyen a la LTAIBG que resulta de plena aplicación en este caso, por lo que la inadmisión de la solicitud o la denegación del acceso debe fundamentarse en las causas legalmente establecidas, lo que aquí no acontece.

7. La segunda cuestión viene referida a si la reclamante tiene derecho de acceso a la información relativa al expediente seguido contra la OCU conforme a la LTAIBG.

En apoyo de su pretensión invoca a su favor lo dispuesto en el artículo 46.9 TRLCU que dispone que *«9. Cuando se vean afectados los intereses generales, colectivos o difusos de los consumidores y usuarios, las asociaciones de consumidores y usuarios constituidas conforme a lo previsto en esta norma, o en la normativa autonómica que les resulte de aplicación, se podrán personar en el procedimiento administrativo sancionador, en tanto no haya recaído resolución definitiva, y tendrán la consideración de partes interesadas en el mismo cuando el objeto de las actuaciones administrativas coincida con los fines establecidos en sus respectivos Estatutos y prueben la afectación concreta de los derechos e intereses legítimos de alguno de sus socios por las prácticas objeto del procedimiento»*.

Según subraya la entidad reclamada el artículo 46.9 del TRLGDCU limita la condición de parte interesada de las asociaciones de consumidores exclusivamente a los procedimientos sancionadores, y como quiera que el procedimiento seguido contra la OCU no es un procedimiento sancionador sino un procedimiento de exclusión del REACU hay que estar a lo dispuesto en el artículo 35 del Reglamento del REACU, el cual remite la regulación del procedimiento de exclusión a las disposiciones generales sobre procedimiento administrativo contenidas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre; disposición que, en efecto, no confiere *per se* al denunciante la condición de parte interesada en el procedimiento administrativo (artículo 4).

Al mismo tiempo la entidad reclamada invoca la Disposición adicional primera, apartado primero de la LTAIBG, que dispone que *«[l]a normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo»*.



Esta disposición excluye la aplicación de la LTAIBG en aquellos casos en que la solicitud de acceso se formule por un solicitante que ostente la condición de interesado en un procedimiento administrativo en curso y pretenda acceder a datos o documentos integrados en el mismo, en favor de la normativa reguladora propia de ese procedimiento administrativo, o, en su caso, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Según ha señalado de forma reiterada este Consejo, para que resulte aplicable lo dispuesto en la mencionada Disposición adicional primera, primero, debe apreciarse la concurrencia de tres circunstancias: (i) que el solicitante tenga la condición de interesado; (ii) que la solicitud de acceso se formule en relación con información perteneciente a un procedimiento administrativo; (iii) que tal procedimiento se halle en curso porque no exista todavía la resolución definitiva (y no necesariamente firme) que pone fin al procedimiento —y a la que, una vez notificada a la persona interesada o publicada, se anuda la eficacia del acto—.

Si el procedimiento ya hubiera finalizado la condición de interesado es irrelevante a efectos del acceso a la información pública por la vía del derecho que regula la LTAIBG.

La razón de esa exclusión se apoya en que el derecho de acceso de un interesado a los documentos que formen parte de su expediente administrativo es una garantía del propio interesado en ese procedimiento, lo cual, en la legislación básica se reconoce en el artículo 53.1.a) LPAC (cuando establece el derecho a acceder y a obtener copia de los documentos contenidos en los procedimientos en los que se tenga la condición de interesado). Derecho éste que es distinto al contemplado en la LTAIBG, al tener su sustantividad propia en el seno de un procedimiento administrativo en curso, lo que se evidencia con su reconocimiento en la LPAC (artículo 13.d) LPAC) bajo la rúbrica *Derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas*.

En este caso, resulta ciertamente contradictorio que la Administración invoque la aplicación de la Disposición Adicional primera 1, LTAIBG y al mismo tiempo niegue al reclamante el acceso al expediente por no ostentar la condición de interesado en el procedimiento administrativo de exclusión de entidades del Registro Estatal de Asociaciones toda vez que, con esa afirmación, estaría reconociendo justamente que falta uno de los presupuestos esenciales para entender aplicable la mencionada disposición adicional (y el desplazamiento de la LTAIBG), a favor de la aplicación de la LPAC; a saber, la condición de interesado.



8. Sentado lo anterior, no puede desconocerse que el concreto contenido de la petición de acceso es conocer qué actuaciones se han llevado a cabo a raíz de la denuncia y, en su caso, el resultado del eventual procedimiento seguido. Petición ésta que es similar a la planteada por la misma interesada en un asunto anterior y que dio lugar a la R CTBG 0099/2024, invocado por el Ministerio como precedente a su favor.

En ella se decía que este Consejo ya se ha pronunciado (en un sentido favorable) respecto del acceso por parte de la persona denunciante a las actuaciones generadas por su denuncia cuando el resultado de aquellas ha sido su archivo. En este sentido, en la resolución de R/78/2021, de 26 de julio —confirmada en su integridad por la Sentencia 107/2022 del Juzgado Central de lo Contencioso-administrativo n.º 10, de 14 de junio (p.o. 41/2021)—, se remarcaba que «el interés público en el acceso a la información viene marcado por su utilidad para conocer cómo se toman por los correspondientes órganos administrativos las decisiones relativas al ejercicio de una potestad reglada como es la disciplinaria, y, más en concreto, cómo se adopta la decisión de archivar una denuncia o iniciar un procedimiento sancionador, existiendo un especial interés público en fiscalizar aquellas decisiones que conducen al archivo por cuanto de no existir ningún instrumento de control o de rendición de cuentas podría acabar adquiriendo carácter discrecional una potestad que no lo es.»

En este caso, de las manifestaciones formuladas por el Ministerio en este asunto —unido a que las resoluciones de exclusión se publican en el Registro—, entiende este Consejo que no se ha producido la circunstancia del archivo en la medida en que, en el momento de presentarse la solicitud de acceso a la información, las diligencias se estaban tramitando y no se había adoptado ninguna resolución (sea de archivo, sea de incoación de procedimiento).

9. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, procede desestimar la reclamación.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada frente a la resolución del MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO Y AGENDA 2030.



De acuerdo con el [artículo 23.1⁶](#), 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 octubre⁷](#), 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 [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁸](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-1087 Fecha: 19/09/2025

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

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>