



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 189/2022

S/REF: 001-064793 y 001-065977

N/REF: R/0246/2022; 100-006561

Fecha: La de firma

Reclamante: D. Rubén Sánchez García

Dirección: soy@rubensanchez.tw

Administración/Organismo: Ministerio de Consumo

Información solicitada: Convenios de colaboración firmados con la OCU e ingresos económicos obtenidos

Sentido de la resolución: Estimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 18 de febrero de 2022 el reclamante solicitó al MINISTERIO DE CONSUMO, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

En fecha 17 de febrero he recibido respuesta a mi solicitud de información pública (Solicitud 001-064793) en la que pedía los textos de los convenios de colaboración firmados con empresas por OCU y OCU Ediciones SA.

En la misma, me requieren para que aclare qué convenios deseo conocer. Tal y como indiqué en mi solicitud, quiero conocer los textos de todos los convenios, que por la información que me facilitan son 44 entre 2017 y 2021. Asimismo, en caso de que OCU u OCU Ediciones SA hayan comunicado algún otro convenio durante lo que va de 2022, también deseo conocer los mismos.

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



Solicito los textos de dichos convenios escaneados.

2. Mediante resolución de fecha 14 de marzo de 2022, el MINISTERIO DE CONSUMO contestó al solicitante lo siguiente:

En fecha 18 de febrero de 2022, tuvo entrada en la Unidad de Información de Transparencia del Ministerio de Consumo, solicitud, formulada por Don Rubén Sánchez García, de acceso a información pública al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), solicitud que quedó registrada con el número 001-065977.

La petición de acceso a la información pública tiene por objeto, acceder al texto de los “convenios de colaboración firmados con empresas por OCU y OCU Ediciones SA” escaneados.

El solicitante hace mención a la solicitud de acceso a la información pública, de referencia 001-064793, registrada por él mismo el pasado 19 de enero, y cuya respuesta le fue notificada mediante Resolución de la Dirección General de Consumo de 15 de febrero.

Como ya se indicó en dicha resolución, los convenios requeridos se encuentran depositados por la Organización de Consumidores y Usuarios (en adelante, OCU) en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores (en adelante, REACU), en el que se encuentra inscrita dicha asociación, según lo establecido en el Título II del Libro Primero 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 (en adelante TRLGDCU), así como en el artículo 3 del Real Decreto 825/1990, de 22 de junio (B.O.E de 29 de junio), sobre el derecho de representación, consulta y participación de los consumidores y usuarios a través de sus Asociaciones (en adelante RD 825/1990).

La información referida tiene carácter público, según lo establecido en el artículo 32 del TRLGDCU, correspondiendo a la Dirección General de Consumo la gestión del REACU, de conformidad con lo previsto en el literal del apartado 2 del artículo 3 del Real Decreto 495/2020, de 28 de abril (B.O.E de 1 de mayo), por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Consumo y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero (B.O.E de 29 de enero).

Por otra parte, según la Disposición adicional primera. Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública: 2. 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.



A tal efecto, y de conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la LTAIBG, para el acceso a esta información pública a través de modalidad distinta a la prevista en dicha Ley, tal y como le hemos informado mediante oficio, podrá dirigir su solicitud de acceso a la Dirección General de Consumo, a través de cualquiera de los Registros establecidos en el artículo 16 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

A falta del desarrollo reglamentario previsto en el apartado 2 del citado artículo 32, la forma de acceso que esta Dirección General tiene establecida es la consulta de la información en su sede, C/ Príncipe de Vergara 54, 28006 Madrid. En consecuencia, puede dirigirse a la Dirección General de Consumo, indicando, por cuestiones organizativas y para una mejor puesta a su disposición de la información a la que desea acceder, al menos, dos posibles fechas y franja horaria preferentes, con cinco días de antelación, con el fin de posibilitar el acceso a la citada información.

En base a lo anterior, y de conformidad con lo previsto en apartado 2 de la Disposición adicional primera de la LTAIBG, se resuelve inadmitir el acceso a la información solicitada a través de dicha Ley, pudiendo acceder a ella a través de la Dirección General de Consumo, según se ha referido.

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 15 de marzo de 2022, el solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

La directora general de Consumo reconoce en su respuesta que la información que solicito tiene carácter público (artículo 32.1 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre) pero argumenta que ésta no está sometida a lo previsto en la Ley de Transparencia por serle de aplicación normativa específica. Sin embargo, dicha normativa específica a la que alude, un desarrollo reglamentario previsto por el artículo 32.2 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre por el que se establecerían condiciones de acceso a la información, no se ha aprobado. Ante esta falta de aprobación, la respuesta indica que la Dirección General de Consumo tiene establecida como vía de acceso a la información que el solicitante viaje (en mi caso desde Sevilla) a la sede ministerial en Madrid si quiero leer la documentación solicitada.

Sin embargo, la Disposición Adicional Primera de la Ley de Transparencia (a la que alude en su repuesta) señala precisamente que lo previsto en dicha ley tendrá siempre aplicación supletoria.

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



De otra parte, la causa alegada es arbitraria, generando trato discriminatorio en función de donde resida el solicitando de la información, no estando dentro de las causas de inadmisión recogidas en el artículo 18 de la Ley de Transparencia.

Por todo lo expuesto, considero que las condiciones de acceso a la información solicitada están sujetas a lo que dispone la Ley de Transparencia, que prevé en su artículo 22.1 el acceso preferente por vía electrónica, y que la negativa de la Dirección General de Consumo a enviármela por esa vía o, subsidiariamente, como he solicitado, por correo postal, supone un obstáculo injustificado de acceso a la información, que según el artículo 5.2 de la Ley de Transparencia debe ser gratuito (y evidentemente, dedicar para ello un día para viajar de Sevilla a Madrid no lo es).

4. Advertidas algunas deficiencias en el escrito de reclamación, se solicitó al reclamante que las subsanara. Realizada la subsanación, se continuó con el procedimiento.
5. Con fecha 21 de marzo de 2022, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DE CONSUMO al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas. El 7 de abril de 2022 se recibió escrito en el que, tras reiterar las manifestaciones vertidas en la resolución reclamada, añade lo siguiente:

Primero.- (...) Resulta claro que estamos ante un supuesto propio de una materia que tiene un régimen específico de acceso a la información y a la que es de aplicación la normativa específica, es decir el artículo 32 TRLGDCU. La falta de desarrollo reglamentario del artículo 32 del TRLGDCU no puede implicar, de ninguna manera, la aplicación supletoria de los trámites previstos en la ley de transparencia o los límites de acceso a la información previstos en esa ley. Esa conclusión viene en primer lugar derivada del tenor del segundo apartado del artículo 32 TRLGDCU, que menciona el desarrollo reglamentario como algo potestativo.

Ese desarrollo reglamentario no viene establecido como una obligación para el Gobierno, ni tampoco como un elemento necesario para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública de ese artículo 32 del TRLGDCU. Lo cual juega en favor de la plena operatividad del acceso a la información pública Prevista en ese precepto legal, aún sin desarrollo reglamentario. A falta del desarrollo reglamentario previsto en el apartado 2 del citado artículo 32, la forma de acceso que esta Dirección General de Consumo tiene establecida es la consulta de la información en su sede, C/ Príncipe de Vergara 54, 28006 Madrid. Para acceder a dicha información es preciso dirigirse a la Dirección General de Consumo, indicando, por cuestiones organizativas y para una mejor puesta a su disposición de la información a la que desea acceder, las fechas y franja horaria preferentes para acceder al contenido, con el fin de posibilitar el acceso a la citada información.



En cuanto a que no nos encontramos ante una causa de inadmisión no prevista en el artículo 18 de la LTAIBG, es obvio que, si se considera que esta ley no resulta de aplicación, la inadmisión de la solicitud de acceso a la información referida no puede fundamentarse en ninguna de las causas allí previstas, que tienen la condición de restricciones al acceso de la información regulado en ella, y no a la información con diferente régimen específico, como es el caso.

En cuanto al trato discriminatorio que, en opinión del recurrente, supondría el acceso a la información a través de la Dirección General de Consumo, en absoluto puede mantenerse tal información por cuanto todos los solicitantes de la información depositada en el REACU, han de acceder a ella a través del mismo medio y en la misma forma.

Segundo.- (...) Procede reiterar la consideración de la no aplicabilidad a este supuesto concreto de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a un régimen específico de información pública, según dispone el apartado 2 de su Disposición adicional primera. La cuestión de si se debe dar acceso a los convenios en la sede de la Dirección General de Consumo o bien remitir la información al solicitante es una de las cuestiones prácticas que podrían haberse concretado si se hubiera hecho un desarrollo reglamentario de ese art. 32 TRLGDCU, pero al no haber desarrollo reglamentario, la Dirección General ha optado por el acceso en la sede de la DGC, teniendo en cuenta el gran volumen de información depositada por todas las asociaciones inscritas y el carácter indiscriminado de las solicitudes de acceso a la información que se reciben, tanto en cuanto a la cantidad de la información a la que se solicita el acceso como al tipo de información.

Este tipo de solicitud de información del REACU suele ser presentada por asociaciones de consumidores inscritas en el mismo registro que desean conocer información relativa a otras asociaciones, igualmente inscritas y que en ocasiones pretenden el conocimiento exhaustivo de la totalidad de la documentación depositada ya sea Junta Directiva, cuentas anuales, informes de actividad, convenios, número de socios, sedes territoriales...etc.

En definitiva, esta Dirección General entiende que las objeciones que plantea al procedimiento de acceso comunicado desde este órgano quedan fuera del alcance de la LTAIPBG.

A ello hay que añadir que, aunque no existe un tratamiento discriminatorio entre los ciudadanos que solicitan el acceso a la información a la que nos venimos refiriendo, precisamente en el caso del solicitante pudiera existir una mayor facilidad para el acceso a la información pública, dado que es Presidente de una asociación de consumidores inscrita en el REACU, (FACUA- Consumidores en Acción), que tiene una sede territorial en Madrid.



II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG³](#) y en 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 Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#) se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) 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 por la ley, 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 de acceso a la información relativa a los convenios de colaboración firmados con la OCU y su empresa OCU Ediciones SA e ingresos económicos obtenidos por éstas, formulada en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

La Administración inadmite la solicitud aduciendo que el acceso a la información pretendida se rige por su normativa específica, en concreto, por lo dispuesto en el artículo 32 del texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes

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

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

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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



complementarias, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre (en adelante TRLGDCU) y por el artículo 3.2 del Real Decreto 825/1990, de 22 de junio, sobre el derecho de representación, consulta y participación de los consumidores y usuarios a través de sus asociaciones, y, en consecuencia, entiende que resulta de aplicación el apartado segundo de la Disposición adicional primera de la LTAIBG.

4. Centrado el objeto de la reclamación en los términos indicados, el análisis de la aplicación del apartado 2 de la Disposición adicional primera LTAIBG al caso que nos ocupa ha de partir necesariamente de la consolidada y copiosa jurisprudencia del Tribunal Supremo dictada con relación al alcance de la misma.

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 el 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*”. 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 ha de estimar la presente reclamación, instando al Ministerio a conceder el acceso demandado.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por D. RUBÉN SÁNCHEZ GARCÍA frente a la resolución del MINISTERIO DE CONSUMO, de fecha 14 de marzo de 2022.

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

- *Los textos de los convenios de colaboración firmados con empresas por la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU) y su empresa OCU Ediciones SA, depositados en la AECOSAN o la Dirección General de Consumo en los últimos 5 años.*
- *La relación de ingresos económicos obtenidos por OCU o por OCU Ediciones SA en el marco de dichos convenios.*

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

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo

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



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](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>

