



Resolución 682/2019

S/REF:

N/REF: R/0682/2019; 100-002952

Fecha: 16 de diciembre de 2019

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Comunidad de Regantes de la zona regable del Viar

Información solicitada: Acceso al Padrón General de comuneros y a sus votos

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó a la COMUNIDAD DE REGANTES DE LA ZONA REGABLE DEL VIAR, 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), con fecha 1 de julio de 2019, la siguiente información:

1º) Que en los últimos años de gobierno de la Comunidad de Regantes "Zona Regable del Viar" se han producido una serie de notorias irregularidades relacionadas con las convocatorias de Juntas Ordinarias, con omisión sistemática de algunas de las establecidas reglamentariamente, tanto en sus plazos ordinarios de convocatoria como en los contenidos a tratar, según lo preceptuado por las Ordenanzas de esta Comunidad de Regantes. Asimismo son conocidas las irregularidades detectadas y denunciadas por algunos comuneros en la llevanza ordinaria de la misma, tanto en lo relativo la gestión económico-financiera, como patrimonial, de personal y recursos humanos. En general, la falta de transparencia y de

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

rendición de cuentas se han convertido en tónica habitual en el funcionamiento del gobierno de la Comunidad, en opinión -al menos- de quienes suscriben el presente escrito.

2º) Que, debido a este conjunto de circunstancias, y a fin de lograr un efectivo ejercicio de los derechos que asisten a los comuneros miembros de la Junta General a los que se refiere el artículo 216 de la ley de Aguas, y para el ejercicio efectivo del derecho de los comuneros a promover la convocatoria de una Junta General extraordinaria, consagrado en el artículo 55 de las Ordenanzas que rigen el funcionamiento de la Comunidad, los abajo firmantes ejercen en la presente solicitud su derecho de acceso a la relación de comuneros y sus respectivas cuotas, así como sus datos de contacto, a fin de solicitar y recabar su apoyo para alcanzar el 10% de los votos que el citado precepto de las Ordenanzas requiere a efectos de promover la convocatoria de una Junta General extraordinaria; derecho de convocatoria que quedaría cercenado y desprovisto de contenido sin la posibilidad de acceder a dichos datos con carácter previo, fundamentalmente a los relativos a las direcciones de contacto de los comuneros que obren en el Padrón o directorio de comuneros.

3º) Que ha de consignarse de antemano que el Sindicato de Riegos y el Presidente que lo representa tienen la obligación legal de velar por los intereses de la Comunidad y hacer cumplir sus Ordenanzas y Reglamentos (artículo 67 de las Ordenanzas, en relación con el artículo 22 y concordantes), lo que incluye facilitar los datos aquí requeridos para poder ejercer el derecho a convocar una Junta General Extraordinaria, sin que ello pueda ser denegado por la invocación de la legislación de protección de datos ni la de transparencia; ambas de aplicación al funcionamiento de la Comunidad.

Y así, ha de recordarse que la Legislación vigente en materia de Protección de Datos de Carácter Personal, específica de la comunicación de los datos personales, como los relativos a las direcciones de contacto y datos del padrón de comuneros aquí requeridos -incluso sin el consentimiento expreso específico de los mismos-, es obligada para el responsable de dichos datos en cuyo poder obran cuando sean el soporte necesario para el ejercicio de derechos de acceso como el aquí invocado (el derecho reconocido a los comuneros a instar celebración de una Junta General extraordinaria). A igual conclusión ha de llegarse desde la perspectiva del derecho de acceso que articula la legislación de Transparencia, igualmente aplicable a la Comunidad [por expresa previsión del artículo 2.1.e} de la Ley 19/2013 de Transparencia]. De hecho, existen numerosas Resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre el acceso al padrón por comuneros de Comunidades de Regantes que habilitan plenamente el mismo cuando dicho acceso está relacionado con alguna función o competencia derivada de su condición de Corporación de Derecho Público (Resolución R/0464/2016, de fecha 23 de enero de 2017 y en la Resolución R/0314/2017, de fecha 3 de octubre de 2017, o la Resolución R/464/2016, de 26 de enero, entre otras).

En virtud de todo lo anteriormente expuesto, SOLICITAMOS, al Presidente del Sindicato, que se nos remita el padrón general de los comuneros, con indicación del número de votos (o hectáreas) de cada uno de ellos y la dirección postal o de correo electrónico para poder dirigirnos a ellos y expresarles la intención de convocatoria de una Junta General extraordinaria aquí manifestada en el marco de lo prevenido en los artículos 55, 58 y concordantes de las Ordenanzas y Reglamentos que rigen el funcionamiento de la Comunidad de Regantes "Zona Regable del Viar".

OTROSÍ PRIMERO DECIMOS que, en caso de no obtener respuesta positiva a esta petición, nos veremos obligados a recabar el amparo de expreso de la Confederación Hidrográfica del Guadalquivir, a la que cautelarmente aportamos copia de este escrito por el oportuno Registro, en los términos que contempla el Texto Refundido de la Ley de Aguas y ha reconocido la jurisprudencia de los Tribunales en razón de la singular adscripción y tutela que preside este tipo de Corporaciones de Derecho Público (por todas, Sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de septiembre de 1991}. Y ello sin perjuicio del ejercicio de cuantas acciones administrativas o judiciales nos asistan a tal fin en el marco de la legislación vigente.

OTROSÍ SEGUNDO SOLICITAMOS que se tenga por efectuada la anterior manifestación a los efectos legales oportunos.

2. Con fecha 9 de agosto de 2019, la COMUNIDAD DE REGANTES DE LA ZONA REGABLE DEL VIAR contestó al reclamante lo siguiente:

La expresada solicitud ha sido objeto de Informe, emitido por el Asesor Jurídico de la Comunidad de Regantes, con fecha 15 de julio actual, que concluye, por vía de síntesis:

. Que corresponde al Sindicato de Riegos de la Comunidad de Regantes, la competencia para resolver sobre la solicitud presentada.-

. Que desde la perspectiva de la legislación de protección de datos, se requiere un ejercicio de ponderación de los intereses en conflicto, de una parte el derecho de los miembros de la Comunidad a su intimidad personal y patrimonial, y de otra el de los solicitantes a lograr la convocatoria de una Junta General Extraordinaria, sin expresar siquiera el orden del día que motiva su necesidad y urgencia.

. Que a juicio del informante, desde la perspectiva de la legislación de protección de datos, no es viable acceder a la entrega del Padrón General de partícipes con la expresión del número de votos/hectáreas correspondientes a cada uno.

. Que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno no ampara la solicitud presentada, como evidencian las mismas Resoluciones

del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, invocadas por los propios solicitantes; además, una petición igual, del Padrón General de todos los partícipes de la Comunidad, ha sido ya expresamente desestimada por el antes citado Consejo mediante su reciente Resolución R/0477 /2018, de 12 de noviembre de 2018.

Y previo conocer el Informe emitido por el Asesor Jurídico, y, tras la oportuna deliberación general, el Sindicato de Riegos por unanimidad de todos los miembros concurrentes, salvo el solicitante que se ausentó durante la deliberación de este asunto, adopta el siguiente acuerdo: No acceder a la entrega del solicitado Padrón General de los comuneros, con indicación del número de votos (o hectóreas) de cada uno de ellos y la dirección postal o electrónica.

3. Ante esta respuesta, mediante escrito de entrada el 24 de septiembre de 2019, [REDACTED] [REDACTED] presentó, al amparo de lo dispuesto en el artículo 24² de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en la que tras resumir los hechos y las razones de la aplicabilidad de la LTAIBG a las comunidades de regantes, añade lo siguiente:

El acceso al padrón general de comuneros está comprendido en el ámbito de la LTAIBG. El tratamiento que se ha dado por parte del CTBG al acceso al padrón de comuneros, que es el objeto específico de esta controversia merece una mención especial. La Resolución R/0238/2018, de 13 de julio de 2018, desestima una petición de acceso, precisamente, efectuada sobre la relación general de comuneros de dicha comunidad, con representatividad en votos y número de votos de cada comunero. En suma, el CTBG desestima la petición sobre la base de que el padrón de comuneros se encuadra dentro del ámbito de actuación privado de la Comunidad.

No obstante lo anterior, son varias las apreciaciones que deben hacerse a los efectos de que se modifique tal criterio, siempre que se den una serie circunstancias justificativas, como sucede en el caso que nos ocupa.

Los artículos 84 del TRLA y 216 del RDPH se refieren a la Junta General o Asamblea como el órgano de la Comunidad que, constituido por todos los comuneros, es soberano de la misma. Y aunque es cierto que dentro del ámbito de sus competencias se encuentran algunas de carácter netamente privado, es asimismo claro que dentro de las mismas también se encuentran aquellas que constituyen el ejercicio de funciones públicas. Es más, es el órgano representativo que ostenta las funciones públicas más importantes y retiene para sí la toma de decisiones que soportan el ejercicio de aquéllas, como puede desprenderse de los artículos

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

60 y ss. de las Ordenanzas. En consonancia con lo anterior, los acuerdos de las Asambleas son susceptibles de impugnación en alzada ante el Organismo de cuenca y dicha resolución agotará la vía administrativa. Las relaciones entre los comuneros se materializan precisamente a través de los acuerdos que se adoptan en la Asamblea, como órgano soberano de la toma de decisiones y, por tanto, como órgano en el que se adoptan los acuerdos relativos al ejercicio de las funciones públicas conferidas a las Comunidades de regantes. En esta medida, es inequívoco que la solicitud de una convocatoria de Asamblea General Extraordinaria en la que se traten asuntos que están en el núcleo mollar del ejercicio de funciones públicas, es en sí misma, una actividad de la esfera de lo público. Como ha reconocido en numerosas ocasiones la jurisprudencia que más adelante se cita.

En el caso que nos ocupa, la petición del padrón general de comuneros con expresión del contacto de los mismos; del número de votos; y del número de hectáreas, se lleva a cabo con una única finalidad: solicitar la convocatoria de una Asamblea General Extraordinaria (como se desprende del escrito de solicitud formulado por la dicente y denegado por la Comunidad, que se ha acompañado como documento número 2) en la que informar de las constantes irregularidades en que el actual Presidente de la Comunidad incurre y que, de forma directa, inciden en el ejercicio de las funciones públicas. La posibilidad de solicitar una convocatoria de Asamblea General figura expresamente en el artículo 55, último párrafo de las Ordenanzas y Reglamentos de la Comunidad de regantes de la zona regable del Viar. En efecto, la solicitud que se efectúa ante este Consejo se refiere a relaciones entre comuneros, pero lo es en la medida en que a los mismos se les imposibilitan los cauces normales para ejercitar el derecho al sufragio y a la participación en el gobierno corporativo constitucionalmente contemplado. Es decir, el padrón se configura como el documento imprescindible para ejercer dichos derechos, hasta el punto que la negación del mismo supone la del propio derecho político sustantivo que pretende ejercerse. Decíamos con anterioridad que no puede sentarse con carácter general que el padrón general de comuneros quede fuera del ámbito de la LTAPBG, sino que debe estarse al bien concreto que con la solicitud pretende tutelarse. Así, una solicitud del padrón general que posibilite la convocatoria de elecciones cae dentro del espectro de funciones públicas de las Comunidades de regantes. Y ello por cuanto con esta medida, lo que se pretende, en última instancia, es la depuración del órgano de toma de decisiones de la Comunidad y, en suma, garantizar el cumplimiento del derecho de participación en la gestión de ésta.

Cuanto hasta ahora se ha expuesto ha sido objeto de análisis en diferentes ocasiones por diferentes Tribunales, entre los que es obligado destacar:

-La Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de noviembre de 2014 Cree. núm. 417/2014).

- La Sentencia del TSJ de Murcia número 157/2001, de 14 de marzo Cree. núm. 20/2001)
- La Sentencia del TSJ de Cataluña número 229/2003, de 13 de febrero Cree. núm. 1 033/1998)
- La Sentencia del TSJ de Cataluña número 697/2015, de 13 de noviembre Cree. núm. 26/2013)

En suma, a la luz de la jurisprudencia citada, ha de acordarse el acceso solicitado por la dicente por cuanto la información de referencia es fundamental para que los comuneros puedan convocar una Asamblea General Extraordinaria en la que, entre otros aspectos, se suscite la necesaria convocatoria de un proceso electoral.

Por lo expuesto, solicito al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que tenga por presentada esta reclamación y, previos los trámites oportunos, acceda a la petición ejercitada por esta parte.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG³](#), 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 Gobierno⁴](#), 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 12⁵](#), 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 <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

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&tn=1&p=20181206#a12>

3. En cuanto al fondo del asunto - la petición del padrón general de comuneros con expresión del contacto de los mismos y del número de votos – es una cuestión que, como reconoce el propio reclamante, ha sido ya analizada previamente por este Consejo de Transparencia en varios antecedentes, todos ellos con resultados negativos para los reclamantes.

Así, se citan los siguientes:

El procedimiento [R/0238/2018](#)⁶ desestima una petición de acceso, precisamente, efectuada sobre la relación general de comuneros de dicha Comunidad, con representatividad en votos y número de votos de cada comunero, en base a los siguientes razonamientos: *'Este Consejo de Transparencia entiende y así lo ha hecho público con anterioridad (por ejemplo, en la Resolución R/0464/2016, de fecha 23 de enero de 2017 y en la Resolución R/031412017, de fecha 3 de octubre de 2017) que si las peticiones de acceso no tienen que ver con la organización de los aprovechamientos de riegos, ni con las potestades jurisdiccionales por medio de los Jurados de Riego y policía de los turnos de aguas, canales y demás instalaciones colectivas no encuentra legalmente amparo en la Ley de Transparencia, al tratarse de cuestiones privativas de la Comunidad que nada tienen que ver con sus funciones públicas. Por tanto, esta petición no encuentra legalmente amparo en la Ley de Transparencia al tratarse de cuestiones privativas de la Comunidad que nada tienen que ver con sus funciones públicas, que no están sujetos a la LTA1BG, entre los que se encuentran las relaciones de comuneros.*

Cualquier solicitud sobre este apartado se enmarca dentro del ámbito de actuación privado de la Comunidad de Regantes y, en consecuencia, no le resulta de aplicación la LTA1BG".

El procedimiento [R/0477/2018](#)⁷ desestima un apartado concreto de la petición de acceso relativo a *la relación de los componentes de la Junta de Gobierno y del Jurado de Riego desde 2012 hasta 2018 así como las fechas en que fueron elegidos en las sucesivas renovaciones producidas, a fin de conocer los miembros de esta Comunidad que la rigen y gobiernan, con estos argumentos: "(...) lo primero que debe delimitarse es si la información solicitada a la Comunidad de Regantes entra o no dentro del ámbito de aplicación de la LTA1BG, puesto que aquélla es una Corporación de Derecho Público y, por lo tanto, el alcance de su sujeción a la LTA1BG es limitado.*

Así, en cuanto al Acuerdo de su Junta de Gobierno, al que se refiere el Reclamante, tiene derecho a acceder únicamente si está vinculado su contenido a alguna de las funciones públicas que asume la Comunidad, como los aprovechamientos de riego, reparto de aguas,

⁶ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/07.html
⁷ https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2018/11.html

algunos contenidos de las actas, régimen electoral, régimen sancionador, etc, debiendo desestimarse las demás (entre las que se encontrarían asuntos como las finanzas, el libro de las cuentas anuales, el listado de deudores o el Padrón General de todos los participantes de la Comunidad)."

Igualmente, el reciente procedimiento [R/0475/2019](#)⁸ desestima una petición de acceso al padrón de comuneros y a los votos emitidos en base a estos razonamientos:

"Este Consejo de Transparencia entiende y así lo ha hecho público con anterioridad (por ejemplo, en la Resolución R/0464/2016, de fecha 23 de enero de 2018) que las peticiones de la Reclamante no tienen que ver con la organización de los aprovechamientos de riegos, ni con las potestades jurisdiccionales por medio de los Jurados de Riego y policía de los turnos de aguas, canales y demás instalaciones colectivas.

Por tanto, la petición relativa a los votos de los comuneros y el cómputo que se hace de los mismos no encuentra legalmente amparo en la Ley de Transparencia al tratarse de cuestiones privativas de la Comunidad que nada tienen que ver con sus funciones públicas, como son actos de disposición económico - presupuestaria, que no están sujetos a la LTAIBG, entre los que se encuentran los presupuestos o las cuentas anuales. Por lo tanto, cualquier solicitud sobre estos apartados se enmarca dentro del ámbito de actuación privado de la Comunidad de Regantes y, en consecuencia, no le resulta de aplicación la LTAIBG.

Este razonamiento deriva de la interpretación que el Tribunal Supremo viene haciendo de forma reiterada respecto de estas corporaciones de derecho público, considerando que tienen autonomía financiera y sus finanzas no se controlan ni por la Intervención General del Estado ni por el Tribunal de Cuentas por lo su contenido que no puede ser considerado información pública. En consecuencia, ni asiste derecho de acceso a este tipo de información ni es obligada su publicación de oficio en sus páginas Web.

Por lo anteriormente expuesto, la presente Reclamación debe ser desestimada en este apartado."

4. A pesar de los precedentes expuestos, el reclamante mantiene que se aplica la LTAIBG a la petición de acceso al padrón de comuneros, a sus votos y a sus datos de identificación, pidiendo que el Consejo de Transparencia modifique su consolidado criterio, básicamente por lo siguiente:

⁸ [https://www.consejodetransparencia.es/ct Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/09.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/Resoluciones/resoluciones_AGE/AGE_2019/09.html)

- *La posibilidad de solicitar una convocatoria de Asamblea General figura expresamente en el artículo 55, último párrafo de las Ordenanzas y Reglamentos de la Comunidad de regantes de la zona regable del Viar. En efecto, la solicitud que se efectúa ante este Consejo se refiere a relaciones entre comuneros, pero lo es en la medida en que a los mismos se les imposibilitan los cauces normales para ejercitar el derecho al sufragio y a la participación en el gobierno corporativo constitucionalmente contemplado. Es decir, el padrón se configura como el documento imprescindible para ejercer dichos derechos, hasta el punto que la negación del mismo supone la del propio derecho político sustantivo que pretende ejercerse.*

Este razonamiento no puede modificar los criterios sostenidos anteriormente, porque si a los comuneros se les imposibilitan los cauces normales para ejercitar el derecho al sufragio y a la participación en el gobierno corporativo constitucionalmente contemplado, deben acudir a otras vías diferentes a las contempladas en la LTAIBG. El razonamiento esgrimido por el reclamante no modifica el hecho de que se trate de una petición de origen privado que, en consecuencia, no tiene acomodo en esta norma.

- *Decíamos con anterioridad que no puede sentarse con carácter general que el padrón general de comuneros quede fuera del ámbito de la LTAPBG, sino que debe estarse al bien concreto que con la solicitud pretende tutelarse. Así, una solicitud del padrón general que posibilite la convocatoria de elecciones cae dentro del espectro de funciones públicas de las Comunidades de regantes. Y ello por cuanto con esta medida, lo que se pretende, en última instancia, es la depuración del órgano de toma de decisiones de la Comunidad y, en suma, garantizar el cumplimiento del derecho de participación en la gestión de ésta.*

El bien concreto que se pretende tutelar con la LTAIBG es permitir al ciudadano el control de las instituciones públicas, tal y como establece su [Preámbulo](#)⁹. Las comunidades de regantes son un caso singular por su propia naturaleza, que es básicamente privada, con algunas potestades públicas, entre las que no se encuentra el acceso al padrón de comuneros ni a sus votos. Si ha existido algún incumplimiento de las ordenanzas de la Comunidad de Regantes, de su Reglamento interno o de la Ley de Aguas, se deben utilizar otras vías de impugnación diferentes a las contempladas en la LTAIBG.

Con base en lo anterior, procede desestimar la reclamación presentada.

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#preambulo>

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 24 de septiembre de 2019, contra la resolución del COMUNIDAD DE REGANTES DE LA ZONA REGABLE DEL VIAR, de fecha 9 de agosto de 2019.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1¹⁰](#), 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 octubre¹¹](#), 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-Administrativa¹²](#).

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

¹⁰ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

¹¹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

¹² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>