



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 20/02/2024
HASH: 03d0c8896ade616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF:

N/REF: 2553/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: COMUNIDAD DE REGANTES DE JEREZ DE LOS CABALLEROS.

Información solicitada: Actas de juntas e información económico-financiera.

Sentido de la resolución: Estimatoria parcial.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 11 de noviembre de 2022 el reclamante solicitó a la COMUNIDAD DE REGANTES DE JEREZ DE LOS CABALLEROS, 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:

« (...) 1. – *Las Cuentas de Explotación y Balances de Situación (Liquidación) de los cinco ejercicios anteriores: a saber 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021, con expresión detallada de cuantos ingresos y gastos se hayan producido: Cuotas, subvenciones, nóminas, cotizaciones sociales, indemnizaciones, gratificaciones, consumos, compras, deudas*

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

reconocidas y no satisfechas, contratos y compromisos...En resumen, la contabilidad precisa de los ingresos y gastos de dichos años.

2.- Los Presupuestos de Ingresos y Gastos de los cinco ejercicios últimos: O sea 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022, con sus partidas, capítulos, conceptos y detalles. En definitiva la previsión contable pormenorizada de lo que se prevé cobrar y lo que se prevé gastar.

3.- Las actas de las Juntas y demás Órganos de Gobierno colectivos de esa entidad durante los últimos cinco años, habida cuenta de que nunca se han remitido a los miembros de la misma, a fin de conocer asistentes, votaciones y sobre todo asuntos tratados y su resultado».

2. La COMUNIDAD DE REGANTES DE JEREZ DE LOS CABALLEROS dictó resolución de 18 de noviembre de 2022, acordando lo siguiente:

« (...) Comunicar a (...) que su solicitud de información sobre asuntos de esta comunidad no puede ser atendida por falta de legitimación del mismo al carecer de la cualidad de partícipe regante de esta Comunidad de Regantes del Río Ardila. (...)».

3. Con fecha 15 de diciembre de 2022, el reclamante reiteró la solicitud de información a la COMUNIDAD DE REGANTES DE JEREZ DE LOS CABALLEROS, recibiendo respuesta de 30 de diciembre de 2022, indicando que el asunto había sido debidamente respondido, reiterándose en sus argumentos.

4. Con fecha 17 de diciembre de 2023, el reclamante presenta un escrito ante la COMUNIDAD DE REGANTES DE JEREZ DE LOS CABALLEROS, solicitando la información señalada en los escritos anteriores, y añadiendo la siguiente petición:

« (...) 4.- La Cuenta de Explotación y Balance de Situación del ejercicio 2022, con expresión detallada de cuantos ingresos y gastos se hayan producido: Cuotas, subvenciones, nóminas, cotizaciones sociales, indemnizaciones, gratificaciones, consumos, compras, deudas reconocidas y no satisfechas, contratos y compromisos. En resumen, la contabilidad precisa de los ingresos y gastos de dicho año, y todo ello con la antelación debida a la Junta General anunciada para el venidero 5 de marzo de 2023.

5.- El Presupuesto de Ingresos y Gastos del ejercicio 2023, con sus partidas, capítulos, conceptos y detalles. En definitiva la previsión contable pormenorizada de los que se prevé cobrar y lo que se prevé gastar y todo ello con la antelación debida a la Junta General anunciada para el venidero 5 de marzo de 2023».

5. La COMUNIDAD DE REGANTES DE JEREZ DE LOS CABALLEROS dictó resolución de 27 de febrero de 2023, acordando que la información le será proporcionada una vez acredite su condición de comunero.
6. Por escrito de 2 de abril de 2023, el reclamante solicita la declaración de nulidad de la Junta General de la COMUNIDAD DE REGANTES DE JEREZ DE LOS CABALLEROS correspondiente a 2023.
7. Por escrito de 18 de abril de 2023, el reclamante reitera sus solicitudes de información de 11 de noviembre de 2022 y de 17 de febrero de 2023. La COMUNIDAD DE REGANTES DE JEREZ DE LOS CABALLEROS responde el 8 de mayo de 2023 pidiendo que acredite su condición de propietario de terrenos regables o, en su caso, de representante legal.
8. Mediante dos nuevos escritos, de 23 de mayo de 2023 y de 19 de julio de 2023, el reclamante reitera la solicitud de información, recibiendo la misma respuesta de la Comunidad de Regantes.
9. Mediante escrito registrado el 16 de agosto de 2023, el solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

« (...) Así, desde una solicitud inicial de 11 de Noviembre de 2022, reiterada después en cinco escritos correlativos más, el exponente y varios comuneros más, se han dirigido a la Comunidad de Regantes de Jerez de los Caballeros en demanda de lo siguiente:

1. – Las Cuentas de Explotación y Balances de Situación (Liquidación) de los cinco ejercicios anteriores: a saber 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021, con expresión detallada de cuantos ingresos y gastos se hayan producido: Cuotas, subvenciones, nóminas, cotizaciones sociales, indemnizaciones, gratificaciones, consumos, compras, deudas reconocidas y no satisfechas, contratos y compromisos...En resumen, la contabilidad precisa de los ingresos y gastos de dichos años.

2.- Los Presupuestos de Ingresos y Gastos de los cinco ejercicios últimos: O sea 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022, con sus partidas, capítulos, conceptos y detalles. En definitiva la previsión contable pormenorizada de lo que se prevé cobrar y lo que se prevé gastar.

3.- Las actas de las Juntas y demás Órganos de Gobierno colectivos de esa entidad durante los últimos cinco años, habida cuenta de que nunca se han remitido a los

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

miembros de la misma, a fin de conocer asistentes, votaciones y sobre todo asuntos tratados y su resultado, y, además, jamás se han llevado a sesión siguiente para su refrendo o ratificación y elevación consiguiente a definitivas.

4.- La Cuenta de Explotación y Balance de Situación del ejercicio 2022, con expresión detallada de cuantos ingresos y gastos se hayan producido: Cuotas, subvenciones, nóminas, cotizaciones sociales, indemnizaciones, gratificaciones, consumos, compras, deudas reconocidas y no satisfechas, contratos y compromisos. En resumen, la contabilidad precisa de los ingresos y gastos de dicho año, y todo ello con la antelación debida a la Junta General anunciada para el venidero 5 de marzo de 2023.

5.- El Presupuesto de Ingresos y Gastos del ejercicio 2023, con sus partidas, capítulos, conceptos y detalles. En definitiva la previsión contable pormenorizada de los que se prevé cobrar y lo que se prevé gastar y todo ello a pesar de haber sido requerida con la antelación debida a la Junta General anunciada para el venidero 5 de marzo de 2023, celebrándose dicha Junta en la forma acostumbrada (...) sin hacer caso alguno a esta petición de disponer de información previa a su celebración. (...)».

10. Con fecha 7 de septiembre de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación a la COMUNIDAD DE REGANTES DE JEREZ DE LOS CABALLEROS 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 considere pertinentes. El 18 de septiembre de 2023 se recibió escrito en el que se señala lo siguiente:

« (...) manifestar que (...) no es partícipe de esta Comunidad, es decir, comunero (...) para recibir la información que pretende, primero deberá acreditar la condición de partícipe de la Comunidad de Regantes, siendo ésta una cuestión particular que no atañe al general funcionamiento o gobierno de la Corporación.

(...) la instalación de unas placas solares en zona de servidumbre (...) se trata de una cuestión de derecho privado y no de un asunto de organización y gobierno de la Comunidad. (...)

La cuestión se reduce a que (...) se atribuye una condición de comunero que no tiene (...). La Comunidad de Regantes no es un ayuntamiento que deba atender peticiones de todos los ciudadanos en general (...). La falta de legitimación no permite a esta Comunidad de Regantes facilitar documentación e información, a título particular, a terceras personas ajenas a la misma. (...)».

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, 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 serie de solicitudes, formuladas en los términos que figuran en los antecedentes, en las que se pide el acceso a diversa información económico-financiera de la Comunidad de regantes, así como a determinadas actas de reuniones de juntas generales y demás órganos de gobierno.

La entidad requerida resolvió denegar el acceso a la información por falta de legitimación del solicitante, atendiendo a su no condición de comunero.

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&p=20181206&tn=1#a24>

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

4. Sentado lo anterior, en relación con el fondo del asunto, debe analizarse si los documentos solicitados tienen el carácter de información pública de acuerdo con la LTAIBG. Para ello es preciso recordar que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 13 LTAIBG, tiene tal consideración todo contenido o documento, cualquiera que sea su formato o soporte, que obre en poder de los sujetos obligados por la norma, y que haya sido elaborada o adquirida en ejercicio de sus funciones.

Por tanto, el primer presupuesto necesario para que el ejercicio del derecho de acceso prospere es que esa información exista y se encuentre en el ámbito de disposición de los órganos o entidades sometidas a la LTAIBG por haber sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones y en el ámbito de sus competencias; presupuesto que aquí parece concurrir, y no sido negado por la entidad requerida.

5. Sentado lo anterior, debe analizarse si la información solicitada se integra o no en el ámbito de aplicación de la LTAIBG, puesto que la entidad a la que se formula la solicitud se trata de una Corporación de Derecho Público con un régimen jurídico especial en cuanto al acceso a la información pública, tal como dispone el artículo 2.1.e) LTAIBG — limitando la aplicación de la LTAIBG a las *actividades sujetas a Derecho administrativo*— .

La jurisprudencia constitucional (STC 227/1988 y 207/1994) ha determinado que en ningún caso hay que desconocer el sustrato de base privada que integra a estas Corporaciones sectoriales. De ahí que las potestades o facultades administrativas se ejerzan por delegación o atribución específica. Esta jurisprudencia continúa afirmando que, *«en realidad, su conformación como Administraciones Públicas, exclusivamente viene determinada por la medida en que sean titulares de funciones públicas otorgadas por ley o delegadas por la Administración. De esta forma a las Comunidades de Regantes se les asigna la organización de los aprovechamientos de riegos, potestades jurisdiccionales por medio de los Jurados de riego y policía de los turnos de aguas, canales y demás instalaciones colectivas (...)»*.

Este Consejo de Transparencia estima, y ha considerado con anterioridad, 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 o con sus potestades de policía administrativa en relación con los turnos de aguas, canales y demás instalaciones colectivas, no encontrarían amparo en la Ley de Transparencia al

tratase de cuestiones privativas de la Comunidad que nada tienen que ver con el desempeño de sus funciones públicas.

6. Aplicando la doctrina anterior al presente supuesto, es preciso diferenciar la información referida a las actas de las reuniones de sus órganos de gobierno, de la relacionada con los presupuestos y cuentas anuales de la Corporación.

Respecto a las actas, no cabe duda del carácter de información pública de las mismas, como este Consejo ha determinado en ocasiones anteriores, por cuanto constituyen documentos íntimamente ligados a los principales actos relacionados con la organización y funcionamiento de estas Corporaciones, al reflejar acuerdos que inciden en el ejercicio de las funciones administrativas que tienen atribuidas por la legislación que las rige o que les han sido delegadas por otras Administraciones Públicas.

En este sentido, cabe recordar que están sujetos a Derecho Administrativo los actos relativos a la organización y funcionamiento de estas Corporaciones y el ejercicio de las funciones administrativas que tienen atribuidas por la legislación que las rige o que les han sido delegadas por otras Administraciones Públicas. El artículo 2.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, prevé que *«[l]as Corporaciones de Derecho Público se regirán por su normativa específica en el ejercicio de las funciones públicas que les hayan sido atribuidas por Ley o delegadas por una Administración Pública, y supletoriamente por esta Ley»*.

Además, por lo que concierne al acceso a las actas, existe ya una consolidada doctrina de este Consejo favorable a dicho acceso que ha sido confirmada, entre otras, en la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 19 de febrero de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:704) en la que se subraya que los datos incorporados en las actas de forma obligatoria no afectan a la garantía de la confidencialidad, *«al no reflejar, como contenido mínimo necesario, la totalidad de la deliberación ni las opiniones y manifestaciones integrales de cada uno de sus miembros»*. En este sentido, el Tribunal Supremo señala que:

«(...) Y en similares términos se pronuncia la actual Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, reproduciendo este esquema general. Así, el art. 18.1 dispone que "De cada sesión que celebre el órgano colegiado se levantará acta por el secretario, que especificará necesariamente los asistentes, el orden del día de la reunión, las circunstancias del lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados", lo que se corresponde con el contenido necesario del acta.

En definitiva, en las actas de las reuniones de un órgano colegiado no se recogen, como contenido mínimo necesario, las discusiones y deliberaciones integras ni las opiniones manifestadas por cada uno de los miembros, sino tan solo "los puntos principales de las deliberaciones, así como el contenido de los acuerdos adoptados". Sin que la mera referencia genérica a lo que se debatió, y mucho menos al contenido de los acuerdos adoptados en dicha sesión, pueden quedar amparados por la garantía de confidencialidad o secreto de la deliberación. Antes, al contrario, el conocimiento de estos extremos constituye la garantía de que el órgano administrativo trató determinadas materias y las decisiones que al efecto se adoptaron».

Por ello, procede reconocer el acceso al contenido obligatorio de las actas, reflejado en el artículo 18.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

7. Sin embargo, debe llegarse a una conclusión diferente respecto a la información económico-financiera de la Corporación (cuentas de explotación, balances de situación, y presupuestos de ingresos y gastos), la cual debe reputarse como privativa de la Comunidad, no relacionada directamente con el desempeño de sus funciones públicas. En efecto, en lo que aquí nos interesa, la caracterización de estas Corporaciones Públicas ha sido puesta de relieve por el Tribunal Supremo en sentencia de 22 de junio de 2005 [ECLI:ES:TS:2005:4092], cuando dice lo siguiente de las Comunidades de Regantes: *«son Corporaciones sectoriales de base privada, esto es, Corporaciones Públicas que realizan una actividad que en gran parte es privada, si bien tienen atribuidas, por ley o delegadas, algunas funciones públicas; ni sus fondos constituyen dinero público, ni sus cuotas o derramas (entre sus miembros, no ad extra) exacciones públicas regidas por el principio de legalidad tributaria, ni sus empleados funcionarios, ni sus bienes nunca demaniales, ni sus actos son actos administrativos fuera del caso específico en que se produzcan en el ejercicio de funciones públicas».*

Por tanto, dada la naturaleza estrictamente privada de los presupuestos de las Comunidades de Regantes que, como sostiene el Tribunal Supremo, no se nutren de financiación pública sino de cuotas y derramas de sus miembros que no constituyen exacciones públicas, y habida cuenta también de que sus finanzas no se controlan por la Intervención del Estado ni por el Tribunal de Cuentas, es evidente que los actos de gestión y de ejecución de los presupuestos de estas corporaciones no se rigen por el Derecho Administrativo, no son actividades sujetas a Derecho Administrativo, y, por tanto, no están incluidas en el ámbito de aplicación de la LTAIBG.

Esta caracterización es, por lo demás, plenamente congruente con el diseño que el legislador español ha hecho del alcance del derecho de acceso a la información pública al delimitar los sujetos obligados atendiendo a dos criterios: que se trate de entidades públicas o de entidades privadas que se financian total o parcialmente con fondos públicos. La gestión de los presupuestos de las Comunidades de Regantes no comporta administración de recursos públicos sufragados por la ciudadanía sino el manejo de recursos privados procedentes de sus miembros. Es por ello que el acceso a la información de ejecución presupuestaria en estos casos no se incardina en el contexto de las finalidades esenciales a las que sirve la LTAIBG: que la ciudadanía pueda conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones según se indica en su Preámbulo. Lógicamente estas conclusiones no prejuzgan si los comuneros tienen -o, en su caso, deberían tener- derecho a obtener información detallada sobre los actos de ejecución del presupuesto de la Corporación con arreglo a sus normas de organización y funcionamiento, lo único que se constata es que estas cuestiones se ubican extramuros de la LTAIBG y, por consiguiente, de la competencia de este CTBG.

8. En definitiva, teniendo en cuenta el carácter de información pública de las actas, así como la conclusión diferente a la que se ha llegado respecto a la información económico-financiera, procede la estimación parcial de esta reclamación, a fin de que la entidad requerida resuelva sobre la solicitud de información en relación exclusivamente con la parte referida a las actas.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR parcialmente la reclamación presentada por [REDACTED] frente a la COMUNIDAD DE REGANTES DE JEREZ DE LOS CABALLEROS.

SEGUNDO: INSTAR a la COMUNIDAD DE REGANTES DE JEREZ DE LOS CABALLEROS a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

- *3.- Las actas de las Juntas y demás Órganos de Gobierno colectivos de esa entidad durante los últimos cinco años, habida cuenta de que nunca se han remitido a los miembros de la misma, a fin de conocer asistentes, votaciones y sobre todo asuntos tratados y su resultado, y, además, jamás se han llevado a sesión siguiente para su refrendo o ratificación y elevación consiguiente a definitivas.*

TERCERO: INSTAR a la COMUNIDAD DE REGANTES DE JEREZ DE LOS CABALLEROS, 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 23.1⁷](#), 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 dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), 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-administrativa⁹](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-0209 Fecha: 20/02/2024

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

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&p=20230301&tn=1#dacuarta>