



## RESOLUCIÓN

S/REF:

N/REF: R/0431/2017

FECHA: 11 de diciembre de 2017

**ASUNTO:** Resolución de Reclamación presentada al amparo del artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

En respuesta a la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 19 de septiembre de 2017, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, considerando los antecedentes y fundamentos jurídicos que se especifican a continuación, adopta la siguiente **RESOLUCIÓN**:

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, [REDACTED] solicitó a la COMUNIDAD DE REGANTES DE SAA (Ourense), el 24 de abril de 2017, la siguiente información:

- *Por medio de la presente le comunicamos que, teniendo conocimiento de la celebración de Junta General Ordinaria en fecha 29 de abril de 2017, los abajo firmantes aparecen en la convocatoria de la misma como comuneros deudores.*
- *Les indicamos que se desconocía la existencia de dicha deuda, y que en la actualidad, los firmantes no tienen notificación alguna del origen de la mismas, así como tampoco han recibido notificación del requerimiento realizado por esta Comunidad, a la cual nos dirigimos, a efecto de poder hacer efectivo el pago o reclamar su improcedencia.*
- *Por todo ello, solicitamos copia del acta por la cual se acuerda el pago de la cantidad adeudada, así como de aquella en la que se liquidan las supuestas cantidades adeudadas y del requerimiento efectuado a los abajo firmantes.*

No consta respuesta de la Comunidad de Regantes.

2. Ante la falta de contestación, el 19 de septiembre de 2017, tuvo entrada en este Consejo de Transparencia, escrito de Reclamación de [REDACTED], en aplicación de lo previsto en el art. 24 de la LTAIBG y en base a los siguientes argumentos resumidos:

[ctbg@consejodetransparencia.es](mailto:ctbg@consejodetransparencia.es)



- *La Ley exige que la contestación que emita la Administración sea en forma de Resolución o acto administrativo expreso. Lo contrario, es decir, la falta de contestación expresa negativo, supone silencio administrativo.*
  - *Deberá aplicarse en este supuesto el Criterio Interpretativo del Consejo de Transparencia (CI/001/2016, de 17 de febrero) que determina que frente a la desestimación de una solicitud de acceso a la información por silencio administrativo negativo la posterior reclamación no estará sujeta a plazo.*
  - *El acceso a la información solicitada se realiza en base a los derechos reconocidos a los comuneros en la legislación vigente y en las propias ordenanzas de la comunidad de regantes (art. 9). En este sentido, destacar, que las Ordenanzas se pueden considerar potestades normativas delegadas por la Ley de Aguas (art. 82 del RDL 1/2001, de 20 de julio) y a estas comunidades se les aplica además y de modo supletorio la actual Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas).*
  - *Por lo expuesto, solicito a este órgano, que tenga por presentado este escrito con la documentación que lo acompaña, se sirva de admitirlo y en su virtud, tenga por formulada reclamación en base al art. 24 de la ley 19/2013 y se proceda a dictar resolución estimatoria de la presente reclamación por la que se declare la obligación de la Comunidad de Regantes Levada de Saa de facilitar el acceso a la documentación requerida, acordándose la exigencia de la responsabilidad a la persona o personas encargadas de dar cumplimiento al derecho de información de los usuarios de la comunidad de regantes, el cual ha sido reiteradamente infringido.*
  - *En el supuesto de que dicho órgano no se considere competente para resolver sobre dicha petición, solicito se indique el órgano competente al cual dirigirse para acceder a la información requerida por esta parte.*
3. Con fecha 22 de septiembre de 2017, este Consejo de Transparencia procedió a remitir el expediente a la COMUNIDAD DE REGANTES DE SAA (Ourense) para que formulara alegaciones. El escrito de alegaciones tuvo entrada el día 20 de octubre de 2017 y en el mismo se indicaba lo siguiente:
- *Sorprende sobremanera la queja interpuesta ante esta instancia por la comunera, partícipe en la Comunidad que presido. Tanto más cuanto que nunca se le ha denegado el acceso a la información comunitaria que pudiera interesarle. Cierto es que han sido reiteradas las peticiones dirigidas por escrito a esta Comunidad, pero más cierto es todavía que otras tantas veces se le ha dicho, cierto es que verbalmente, que dicha documentación se hallaba a su disposición en la sede de la Comunidad. Hay que recordarle a la reclamante que para acceder a dicha documentación tendrá que desplazarse hasta la sede de la Comunidad, donde se le facilitarán copias, a su cargo, de cuanta documentación desee obtener. Es esta una Comunidad con escasos recursos económicos, que se nutre exclusivamente con fondos procedentes de las cuotas que abonan sus pocos partícipes, a razón de 20 €/año. (...)*



- *Por lo dicho, no ha de tener favorable acogida la reclamación formulada de contrario, reiterándole en este punto, una vez más, que tiene a su disposición cuanta información desee en la sede de la Comunidad. Además, hay que indicar que nuestro ordenamiento jurídico no ha de amparar el ejercicio antisocial o abusivo de derechos, al tiempo que también se le recuerda a la comunera su obligación de proceder a liquidar las deudas pendientes con esta Comunidad: quien tanto parece exigir que se respeten sus derechos, debería también con el mismo rigor cumplir con sus obligaciones.*
- *Por lo expuesto, solicita que habiendo por presentado en tiempo y forma este escrito, se sirva admitirlo, y en su virtud se tengan por formuladas las alegaciones consignadas en su cuerpo frente la reclamación aludida, y previos los trámites oportunos, incluido el recibimiento del expediente a prueba que se deja expresamente solicitado, se dicte en su día resolución por la que se desestime dicha reclamación; todo ello, con cuantas consecuencias favorables e inherentes correspondan.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24 de la LTAIBG, 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 Gobierno, el Presidente de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter potestativo y previo a un eventual Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12 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”.

Es decir, la LTAIBG reconoce y regula el derecho a acceder a información pública que esté en posesión del Organismo al que se dirige la solicitud bien porque él mismo la ha elaborado o porque la ha obtenido en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, debe hacerse una aclaración de tipo formal que afecta al plazo de contestación a las solicitudes de acceso a la información.

La LTAIBG en su artículo 20.1 expone que *La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por*



*otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante.*

En el presente caso, la Comunidad no ha contestado en plazo a la solicitante. En este sentido, debe recordarse a la Administración la necesidad de cumplir con los plazos legalmente establecidos a la hora de contestar a las solicitudes de acceso que se le presenten, para facilitar el ejercicio de un derecho de base constitucional como el que nos ocupa y no dilatar en el tiempo el mismo, lo que resulta contrario al espíritu de la LTAIBG, que ha previsto un procedimiento ágil, con un breve plazo de respuesta y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, lo que facilita el conocimiento por parte del ciudadano del órgano ante el que deba presentarse la solicitud así como del competente para la tramitación.

4. Respecto al plazo para reclamar, señala el artículo 20.4 de la LTAIBG que *Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada* y su artículo 24.2 que *La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo.*

En el presente caso, no ha habido contestación de la Administración, por lo que existe silencio administrativo negativo. En consecuencia, debe aplicarse el Criterio Interpretativo CI/001/2016, de 17 de febrero, de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, que se resume a continuación:

1. *El Tribunal Constitucional ha fijado una reiterada jurisprudencia –entre otras, SSTC 6/1986, de 21 de enero, 204/1987, de 21 de diciembre, 188/2003, de 27 de octubre, 220/2003, de 15 de diciembre, 14/2006, de 16 de enero, 39/2006, de 13 de febrero, 186/2006, de 19 de junio, 27/2007, de 12 de febrero, y 64/2007, de 27 de marzo-, asumida también por el Tribunal Supremo, según la cual resulta contrario al derecho a la tutela judicial efectiva la posibilidad de que una desestimación presunta adquiera firmeza. Esta doctrina se encuentra sistematizada en el Fundamento Jurídico 3 de la STC 3/2008, de 21 de enero, a tenor del cual “[...] Conforme a esta jurisprudencia constitucional, que comienza por subrayar que el silencio administrativo negativo es simplemente una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda acceder a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración, hemos declarado que, frente a las desestimaciones por silencio, el ciudadano no puede estar obligado a recurrir siempre y en todo caso, so pretexto de convertir su inactividad en consentimiento del acto presunto, imponiéndole un deber de diligencia que sin embargo no le es exigible a la Administración en el cumplimiento de su deber legal de dictar resolución expresa en todos los procedimientos. Bajo estas premisas, hemos concluido que deducir de ese comportamiento pasivo del interesado su*



consentimiento con el contenido de un acto administrativo presunto, en realidad nunca producido, negando al propio tiempo la posibilidad de reactivar el plazo de impugnación mediante la reiteración de la solicitud desatendida por la Administración, supone una interpretación que no puede calificarse de razonable —y menos aún, con arreglo al principio *pro actione*, de más favorable a la efectividad del derecho fundamental del art. 24.1 CE—, al primar injustificadamente la inactividad de la Administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido con su deber de dictar y notificar la correspondiente resolución expresa”.

- II. Esta doctrina ha sido tomada en consideración por el legislador básico de procedimiento administrativo, de modo que en la reciente Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuya entrada en vigor se producirá el 3 de octubre de 2016, se prevé en sus artículos 122.1 y 124.1 la posibilidad de interponer los recursos de alzada y potestativo de reposición en cualquier momento frente a actos que no sean expresos.

#### Artículo 122. Plazos.

1. El plazo para la interposición del recurso de alzada será de un mes, si el acto fuera expreso. Transcurrido dicho plazo sin haberse interpuesto el recurso, la resolución será firme a todos los efectos.

Si el acto no fuera expreso el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de alzada en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzcan los efectos del silencio administrativo.(...)

#### Artículo 124. Plazos.

1. El plazo para la interposición del recurso de reposición será de un mes, si el acto fuera expreso. Transcurrido dicho plazo, únicamente podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, sin perjuicio, en su caso, de la procedencia del recurso extraordinario de revisión.

Si el acto no fuera expreso, el solicitante y otros posibles interesados podrán interponer recurso de reposición en cualquier momento a partir del día siguiente a aquel en que, de acuerdo con su normativa específica, se produzca el acto presunto.

De acuerdo con las previsiones normativas acabadas de reseñar, así como con la jurisprudencia constitucional según la cual contradice el derecho a la tutela judicial efectiva la imposición de un plazo máximo para la interposición de recurso judicial frente a una resolución presunta, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera conveniente aplicar las citadas previsiones normativas desde el día de la fecha.



III. *Este criterio es conforme tanto por la finalidad de incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública, así como de reconocer y garantizar el acceso a la información, regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo que se reconoce a sí misma la LTAIBG según se desprende de su Preámbulo como con la consideración de la reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como sustitutiva de los recursos administrativos.*

*En definitiva, resulta razonable entender que la citada doctrina constitucional resulta aplicable a la tramitación de las reclamaciones ante el Consejo cuando se trate de reclamaciones planteadas frente a resoluciones presuntas producidas por silencio administrativo.*

*De este modo, el ciudadano podría plantear la reclamación a que alude el artículo 24 de la LTAIBG en cualquier momento frente a desestimaciones por silencio administrativo del correspondiente órgano administrativo.*

Por lo tanto, aun cuando en el presente caso la solicitud de acceso a la información es de abril de 2017 y la Reclamación de septiembre de 2017, ésta no debe considerarse presentada fuera de plazo.

5. En cuanto al fondo de la cuestión debatida, debe tenerse en cuenta que una de las partes interesadas en este expediente es una Comunidad de Regantes, que tiene la naturaleza jurídica de Corporación de Derecho Público. Asimismo, debe recordarse que las corporaciones de Derecho Público se encuentran vinculadas a la LTAIBG en sus actividades sujetas a Derecho Administrativo ex art. 2.1 e).

La naturaleza jurídica de estas comunidades ha sido analizada con anterioridad por este Consejo, sirviendo como ejemplo la Resolución de 29 de septiembre de 2016, recaída en el procedimiento R/0297/2016, que se resume a continuación:

*“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 (...)*

*La Ley de Transparencia indica, en primer lugar, en su artículo 2.2, que las Corporaciones de Derecho Público (como son las Comunidades de Regantes) no son Administraciones Públicas al estar incluidas en el apartado e) y por tanto no*



*se trata de organismos y entidades incluidos en las letras a) a d) del apartado anterior.”*

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/0314/2017, de fecha 3 de octubre de 2017) que si las peticiones de acceso no tienen que ver con las actividades sujetas a derecho Administrativo de la Corporación como, en el caso de las Comunidades de Regantes, la organización de los aprovechamientos de riegos, las potestades jurisdiccionales por medio de los Jurados de Riego y policía de los turnos de aguas, canales y demás instalaciones colectivas no encuentran 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 lo tanto, cualquier solicitud fuera de 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.

En este contexto se encuentra a nuestro juicio la actual solicitud sobre un acta que contiene, según se desprende de la documentación obrante en el expediente, información sobre actos meramente privativos no sujetos a control público, como son el pago de una cantidad adeudada, así como la liquidación de las supuestas cantidades adeudadas y del requerimiento efectuado.

En conclusión, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, debe desestimarse la Reclamación presentada.

6. No obstante lo anterior, y teniendo en cuenta las circunstancias planteadas recogidas en los antecedentes de hecho, debe hacerse una aclaración sobre si la entrega de la documentación solicitada puede realizarse de manera presencial o no.

Al respecto, debe ponerse de manifiesto que este Consejo de Transparencia ya se ha pronunciado con anterioridad sobre un supuesto como el presente. Así, en los procedimientos R/0415/2016 y R/0376/2017, se razonaba lo siguiente:

- *“(…) en el caso que nos ocupa subyace una divergencia en cuanto a la forma de acceso a la información solicitada, ya que mientras la Administración facilita el acceso de forma presencial, el reclamante solicita que la información le sea remitida en formato electrónico.*

*En este punto, debe recordarse que, según el criterio interpretativo aprobado por este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno relativo a la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1 c) de la LTAIBG (acción previa de reelaboración)- criterio interpretativo nº 7/2015- este cambio de formato no implica una nueva elaboración de la información de la que dispone el órgano solicitado a los efectos de proporcionarla al solicitante, por lo que no puede considerarse uno de los supuestos englobados en la mencionada causa de inadmisión.*



- *Por lo que respecta la formalización del acceso, la LTAIBG indica lo siguiente: El artículo 17.2 dispone que la solicitud que se presente deberá permitir tener constancia de d) En su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada.*

*En el caso que nos ocupa, si bien la solicitud fue presentada a través del Portal de la Transparencia y se indica expresamente la preferencia en que la notificación de la resolución sea realizada por medios electrónicos, no se indica expresamente una preferencia en la modalidad del acceso. Así, podría considerarse que el hecho de que se solicite la notificación de la resolución por medios electrónicos no implica que la información que sea accesible en ejecución de dicha resolución deba ser proporcionada igualmente por medios electrónicos. No obstante, el artículo 22, relativo a la formalización de acceso, dispone en su apartado primero lo siguiente: El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días.*

*Es decir, con carácter general, y salvo justificación debidamente motivada en contrario, el acceso se debe realizar por medios electrónicos. En el caso que nos ocupa, esta vía sería coherente con la solicitud de notificación electrónica antes mencionada.*

- *Teniendo estas disposiciones en consideración, en el presente expediente, la resolución dictada no motiva adecuadamente la imposibilidad de proporcionar el acceso por medios electrónicos, más allá de la necesidad de escanear la información al no disponer de ella en formato digital. A juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estas acciones, destinadas en todo caso a la formalización de un acceso concedido, no pueden entenderse como una elaboración de la información, sino que son acciones encaminadas a formalizar, como decimos, la concesión de la información solicitada.*

*Por otro lado, debe también tenerse en cuenta que, en este caso concreto, la vía de formalización del acceso argumentada por la Administración puede tener como consecuencia última la dificultad o incluso imposibilidad en que se pueda acceder a la información, ya que el requeriría el desplazamiento del interesado a un lugar distinto al de su residencia, según información proporcionada en el formulario de reclamaciones.*

- *Por todas las consideraciones realizadas, a juicio de este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno la respuesta que se ha proporcionado no ha garantizado debidamente el derecho de acceso a la información previsto en la LTAIBG y, en consecuencia, la presente reclamación debe ser estimada.”*



La LTAIBG se decanta a favor de la entrega de la documentación preferentemente por medios electrónicos.

Por otra parte, debe recordarse que la Comunidad puede hacer uso de la potestad contemplada en el artículo 22.4 de la LTAIBG, que indica que *El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos (...)*. Es decir, no se puede cobrar por el ejercicio del derecho pero sí por las copias o el cambio a formatos diferentes del original que se generen como consecuencia de dicho ejercicio. El Reclamante debería adaptarse a esa circunstancia y abonar a la Comunidad el material con la información tal y como ha sido solicitada, debiendo recibir a cambio el contenido integro de lo requerido, lo cual es conforme a la LTAIBG.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la Reclamación presentada por [REDACTED], con entrada el 19 de septiembre de 2017, contra la COMUNIDAD DE REGANTES DE SAA (Ourense).

De acuerdo con el artículo 23, número 1, 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 octubre, 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.

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