



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Resolución: 03/05/2024
Fecha Firma: 03/05/2024
HASH: 03008889686616b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 00001-082488

N/REF: 3164/2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: MAXI LOGISTICS S.L.U.

Dirección: [REDACTED]

Organismo: COMUNIDAD DE REGANTES DEL CANAL DEL HENARES.

Información solicitada: Registro de bajas.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 21 de septiembre de 2023 la sociedad reclamante solicitó a la Confederación Hidrográfica del Tajo, 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 relacionada con la COMUNIDAD DE REGANTES DEL CANAL DEL HENARES:

«Registro de bajas de comuneros de la Comunidad de Regantes del Canal de Henares.

Solicitamos (...) las bajas efectuadas durante los últimos 10 años y la motivación para que un comunero haya causado baja y otros no».

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

2. La COMUNIDAD DE REGANTES DEL CANAL DEL HENARES dictó resolución de 14 de noviembre de 2023, con el siguiente contenido:

« (...) Respecto al resto de la información que se solicita, referida a la relación de bajas efectuadas durante los últimos 10 años y la motivación para que un comunero haya causado baja y otros no:

No puede accederse, al ser preciso realizar una tarea de asociación de datos y, por tanto, una acción previa de reelaboración. (...)

La aplicación de los criterios expuestos a este caso debe conducir a la desestimación de la solicitud de acceso, en lo referido al detalle de las bajas y los motivos de las mismas acaecidas en la Comunidad de Regantes más allá de lo anteriormente expuesto, ya que la información solicitada exige la realización de un informe ad hoc que implicaría extraer cada una de las fincas padronales de la Comunidad de Regantes, asociarlas a fincas registrales y/o catastrales y, revisar los expedientes archivados, (que por otra parte se encuentran en el Archivo Provincial de Guadalajara) y posteriormente, relacionar peticiones y resoluciones. (...)

Al fin antes expuesto, la doctrina administrativa parece decantarse:

1º.- Por incluir en la actividad pública de las Comunidades de Regantes todo lo que derive del aprovechamiento de riego, reparto de aguas, régimen electoral, régimen sancionador, etc.;

2º.- Excluir del precitado ámbito (al enmarcarlo en las actividades privadas) lo que derive de asuntos como las finanzas, el libro de las cuentas anuales, el listado de deudores, el Padrón General de todos los participantes de la Comunidad, etc. (...)

A la vista de los criterios anteriormente expuestos, estando las Comunidades de Regantes sujetas a la Ley de Transparencia “en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo”, puede afirmarse que existirá derecho de acceso en relación con los contenidos relativos a las funciones públicas que asume la Comunidad, como los aprovechamientos de riego, reparto de aguas, régimen electoral, régimen sancionador. Pero con la limitación antes expuesta relativa a su inaplicabilidad cuando deba efectuarse un informe ad hoc.

No obstante, si cabe informar de lo siguiente con relación a los motivos por los que esta comunidad de regantes puntualmente ha tramitado y accedido a la separación de alguna parcela de su padrón (sin perjuicio de la aprobación de la Confederación

Hidrográfica en su momento en el correspondiente expediente de Modificación de Características) lo ha sido únicamente:

- *en el caso de que haya concurrido causa que impida el riego de manera irresoluble por circunstancias físicas de la parcela.*
- *O que existiera otro derecho de agua sobre la parcela y el solicitante haya optado por el derecho ajeno a la concesión colectiva (por la existencia de pozo particular). (...)*».

3. Mediante escrito registrado el 7 de diciembre de 2023, la entidad solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto lo siguiente:

« (...) El presidente de la Comunidad de Regantes del Canal de Henares considera que la solicitud de acceso a la relación de bajas efectuadas durante los últimos 10 años y la motivación para que un comunero haya causado baja y otros no carece de fundamento.

No obstante, es necesario señalar que MAXI LOGISTIC S.L.U. ha estado solicitando desde 2018 el ejercicio del derecho de separación y renuncia al uso de las aguas de la Comunidad de regantes del Canal de Henares por falta de utilización de sus aguas, solicitud que le ha sido siempre denegada. Teniendo en cuenta esta circunstancia, parece más que claro cuál es el interés fundado que tiene la reclamante en conocer la relación de bajas de los últimos 10 años y las motivaciones para ello.

(...) dadas las gravosas consecuencias que comporta la aplicación de una causa de inadmisión de una solicitud de información, se exige una motivación expresa, clara y suficiente, que permita verificar la veracidad de su concurrencia y la proporcionalidad de su aplicación: en este caso, concreto de la necesidad de acometer una tarea de previa de reelaboración para facilitar la información requerida. (...) Tampoco considera esta parte que la labor de recabar las bajas de la Comunidad de Regantes y sus motivaciones sea una labor especialmente compleja, ni en sí misma ni en relación con la situación que ha llevado a esta parte a solicitar dicho acceso, teniendo en cuenta las constantes denegaciones a sus solicitudes de separación de la Comunidad. (...)

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

No se puede considerar por tanto que sea una labor especialmente compleja, difícil o voluminosa, dado que la Comunidad de Regantes dispone del número de hectáreas, fincas y comuneros que integraban la Comunidad hace 10 años y los que la integran en la actualidad. Con las herramientas tecnológicas actuales no parece muy complejo realizar un cruce de datos entre los registros de hace 10 años y los actuales, y encontrar los expedientes que han causado baja y su motivación. (...)».

4. Con fecha 21 de diciembre de 2023, el CTBG trasladó la reclamación a la COMUNIDAD DE REGANTES DEL CANAL DEL HENARES 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 16 de enero de 2024 se recibió escrito en el que se señala:

« (...) Cobran aquí especial relevancia los intereses y motivos del peticionario al reclamar determinada información por la vía del portal de transparencia, y queriendo generalizar situaciones jurídicas individualizadas, que trascienden la esfera de lo público más allá de lo expuesto, y que la peticionaria quiere llevar al terreno de un trato discriminatorio o arbitrario el hecho de que haya sido denegada su separación de la comunidad de regantes, y confirmado judicialmente su obligación de pertenencia a la comunidad.

En este punto conviene efectuar una breve síntesis de los antecedentes de la parcela en la Comunidad de Regantes del Canal del Henares y la actuación de MAXILOGISTIC SLU respecto de la misma desde que es propietario a fin de ilustrar al CTBG sobre los que pueden ser los auténticos motivos del peticionario. (...)

Ante la firmeza de la resolución judicial del Tribunal superior de Justicia de Madrid y la Inadmisión del recurso de casación que interpuso, insiste una y otra vez y por diversos medios y recursos en querer separarse de la Comunidad de Regantes y recurrir las reclamaciones de contribución a gastos generales, cuando judicialmente y de modo firme, se le ha indicado que por las características de su parcela, debe mantenerse en la comunidad y por tanto cumplir con las previsiones del Art. 212.2 del Reglamento de Dominio Público Hidráulico, que recordemos, dice que:

2. En las concesiones de aprovechamientos colectivos para riegos, todos los terrenos comprendidos en el plano general aprobado quedaran sujetos al pago de las obligaciones, aunque los propietarios rehúsen el agua.

Y eso es precisamente lo que sucede en este caso:

- Que se adquiere en un concurso una parcela de la que se reconoce por los adquirentes que desconocían que pertenecía a una Comunidad de Regantes
- Que su interés no es agrícola, sino para urbanizar.
- Que no usan ni quieren usar el agua.
- Que por dicho motivo entienden que no quieren pagar gastos.

Por todo ello esta Comunidad de Regantes entiende:

- Que la petición cae fuera de las competencias públicas de la Comunidad de Regantes, y por tanto del ámbito de la Ley 19/2003.
- Que incluso de entenderse de otro modo, quedaría amparada por la exclusión del art-18.c.
- Que en todo caso existe un procedimiento de carácter público que es el de modificación de características de la concesión.
- Que no debe utilizarse la vía del portal de transparencia y la ley 19/2003 para la consecución de fines particularistas. (...)».

5. El 17 de enero de 2024, se concedió audiencia a la sociedad reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. En el momento de elaborarse la presente resolución no se han recibido alegaciones.

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

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>

aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso al registro de bajas de comuneros durante los últimos diez años, así como su motivación.

La entidad requerida dictó resolución en la que acuerda la inadmisión de la solicitud con fundamento en el artículo 18.1.c) LTAIBG, por considerar que, para proporcionar el acceso solicitado, es preciso una acción previa de reelaboración. A la vista de la reclamación presentada, la corporación se reitera, en las alegaciones en este procedimiento, en resolución de inadmisión, aunque añade mención a que la información quedaría fuera de las competencias públicas de la Comunidad de Regantes y, en consecuencia, de la LTAIBG. Además, considera que la sociedad reclamante tiene un interés particular en el asunto, por lo que la normativa de transparencia no debería utilizarse.

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. Sentando lo anterior, conviene precisar, con carácter previo, 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 configura como una Corporación de Derecho Público a la que se aplica la LTAIBG de forma limitada —pues, como dispone el artículo 2.1.e) LTAIBG, la norma únicamente le resulta de aplicación respecto de 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. En la citada jurisprudencia se señala 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 tratarse de cuestiones privativas de la Comunidad que nada tienen que ver con el desempeño de sus funciones públicas.

Aplicando la doctrina anterior al presente supuesto, no cabe dudar de que las bajas de usuarios y las motivaciones que las sustentan constituye información que está directamente ligada a la organización de los aprovechamientos de riegos, por lo que su acceso estaría amparado por la LTAIBG. En efecto, no puede desconocerse que este Consejo se ha pronunciado en este mismo sentido en relación con el acceso al padrón de usuarios vigente, circunstancia que está muy ligada a la petición que ahora se realiza.

Los datos de ese padrón identifican el nombre y cabida de cada finca en hectáreas y el derecho que la misma posee al aprovechamiento de agua por volumen o por turno de tiempo. Los datos referidos al padrón (y, dentro de ellos, los relativos a sus altas y bajas) se incluirían en el concepto de funciones públicas otorgada por ley o delegadas por la Administración y, por tanto, quedarían dentro del ámbito de aplicación de la LTAIBG.

5. Por lo que concierne a la concurrencia de la causa de inadmisión del artículo 18.1.c) LTAIBG que invoca la Comunidad de Regantes, conviene recordar que, tal como se puso de manifiesto en la Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 3 de marzo de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:810), «(...) *el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013. La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas (...)*».

Entre esas causas, la citada sentencia destaca el hecho de que se tenga que realizar el tratamiento a partir de «*una información pública dispersa y diseminada*», que requiera de una «*labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es [en el caso enjuiciado en la sentencia] información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información*», o que la misma se encuentre en soportes (físicos e informáticos) diversos.

A su vez, en la STS de 25 de marzo de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:1256) se incluye en el concepto de reelaboración aquella información que, al no encontrarse en su totalidad en el órgano al que se dirige la solicitud, ha de ser recabada de otros órganos, remarcándose que no puede confundirse la supresión o anonimización de datos con un supuesto de reelaboración de la información pública. Esta jurisprudencia se aplica, entre otras, en la Sentencia de la Audiencia Nacional (SAN), de 31 de enero de 2022 (ECLI:ES:AN:2022:359), en la que se pone de manifiesto que la acción de reelaboración no puede ser aducida en relación con la extracción de información de expedientes administrativos concretos identificados por el interesado, sino, en su caso, respecto de «*expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas (...)*».

Se confirma, así, el criterio de este Consejo de Transparencia (criterio interpretativo 7/2015) en el que se señaló que la acción de reelaboración se refiere a aquellos supuestos en los que la información debe elaborarse expresamente para dar respuesta a lo solicitado, haciendo uso de diversas fuentes de información —sin que pueda confundirse con el proceso de anonimización o con la solicitud de información

voluminosa—; así como a aquellos supuestos en que la Administración requerida no dispone de los medios necesarios para extraer y explotar la información concreta que se reclama.

6. La aplicación a este caso de la doctrina y la jurisprudencia antes referidas, conduce a la estimación de la reclamación, pues no se ha justificado de forma suficiente la concurrencia de la causa de inadmisión invocada, sin que resulte bastante la circunstancia de que se deba realizar una asociación de datos, ni suficiente la afirmación de que la información *«exige la realización de un informe ad hoc que implicaría extraer cada una de las fincas padronales de la Comunidad de Regantes, asociarlas a fincas registrales y/o catastrales y revisar los expedientes archivados (que por otra parte se encuentran en el Archivo Provincial de Guadalajara) y posteriormente, relacionar peticiones y resoluciones»*.

En efecto, independientemente de que resulta difícilmente asumible que la Comunidad de Regantes no lleve registro de las bajas que se producen y de los motivos que las sustentan, lo cierto es que el número de comuneros que hayan podido darse de baja no puede ser tan considerable como para poder entender que la asociación de estos datos implica un esfuerzo desproporcionado. No cabe, además, apreciar el carácter complejo de la información solicitadas, ni que se trate de información diseminada en diversos órganos o en distintas fuentes de información.

En este sentido, no debe olvidarse que la formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información (artículos 12 y 13 LTAIBG) obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto los límites a este derecho que se contemplan en el artículo 14.1 LTAIBG como las causas de inadmisión enumeradas en el artículo 18.1 LTAIBG —especialmente, en el caso de estas últimas, por las gravosas consecuencias que su aplicación supone para el ejercicio del derecho—.

En definitiva, tomando en consideración que la información solicitada obra en poder de la Comunidad de Regantes requerida —lo que no ha negado en ningún momento— considera este Consejo que no se ha justificado la concurrencia del artículo 18.1.c) LTAIBG.

7. Finalmente, en relación el supuesto *interés particular* de la sociedad reclamante, debe rechazarse también esa invocación, por cuanto el Tribunal Supremo ha señalado, y este Consejo ha considerado reiteradamente, que la persecución de un interés meramente

privado no está prevista como causa de inadmisión en la ley, por lo que no puede sustentarse en ello la denegación del acceso a información pública.

En efecto, en la STS de 12 de noviembre de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:3870) se recuerda, en primer lugar, que «*en la delimitación subjetiva establecida por el artículo 12 de la LTAIBG examinado, no se hace mención alguna sobre la exclusión de solicitudes de acceso por razón del interés privado que las motiven*», añadiendo a continuación que «*el concepto de información pública definido por el artículo 13 de la LTAIBG, (...) no hace ninguna distinción por razón del interés público o privado que presente la solicitud*».

8. Procede, por tanto, la estimación de la presente solicitud, debiendo la Corporación dar acceso a la información solicitada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por Maxi Logistics S.L.U. a la COMUNIDAD DE REGANTES DEL CANAL DEL HENARES.

SEGUNDO: INSTAR a la COMUNIDAD DE REGANTES DEL CANAL DEL HENARES a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita a la sociedad reclamante la siguiente información:

- «*Registro de bajas de comuneros de la Comunidad de Regantes del Canal de Henares. Solicitamos (...) las bajas efectuadas durante los últimos 10 años y la motivación para que un comunero haya causado baja y otros no*».

TERCERO: INSTAR a la COMUNIDAD DE REGANTES DEL CANAL DEL HENARES a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada a la sociedad 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

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

con lo 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, 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-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2024-0498 Fecha: 03/05/2024

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>