

ESTUDIOS · ESPAÑA

El derecho de acceso a la información en las comunidades de regantes: un análisis de las resoluciones de los consejos de transparencia

Álvaro González-Juliana  
Universitat Abat Oliba CEU

## Sumario

1. LAS COMUNIDADES DE REGANTES Y SU SUJECCIÓN A LA LEY DE TRANSPARENCIA. 2. LA INFORMACIÓN ACCESIBLE. 2.1. La organización y funcionamiento de las Comunidades de Regantes. 2.2. Las actividades realizadas en el ejercicio de funciones públicas. 3. LA INFORMACIÓN NO ACCESIBLE: LAS ACTIVIDADES PRIVADAS. 4. A MODO DE CONCLUSIÓN. 5. BIBLIOGRAFÍA.

## Resumen

Las Comunidades de Regantes son entidades de base privada que ejercen algunas funciones públicas. Atendiendo a la naturaleza mixta o bifronte de las Comunidades de Regantes, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, las incorpora en su ámbito subjetivo de aplicación, pero únicamente respecto de las actividades que realizan con sujeción al Derecho administrativo. Este trabajo analiza el alcance del derecho de acceso a la información en poder de las Comunidades de Regantes a la luz de la doctrina emanada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y por sus homólogos autonómicos. Palabras clave: Comunidades de Regantes, Transparencia, Acceso a la Información Pública, Funciones Públicas, Actividades sujetas a Derecho Administrativo

## Abstract

Irrigation Communities are private-based entities which carry out some public functions. Considering the mixed nature of Irrigation Communities, Law 19/2013, of December 9, on transparency, access to public information and good governance, includes them in its subjective scope of application, regarding only the activities they carried out subject to administrative law. This paper analyses the scope of the right to access information held by the Irrigation Communities in light of the decisions issued by the Council for Transparency and Good Governance and by its regional counterparts.

## Keywords

Irrigation Communities, Transparency, Access to Public Information, Public Functions, Activities subject to Administrative Law

## Abreviaturas

CTAR	Consejo de Transparencia de Aragón
CTBG	Consejo de Transparencia y Buen Gobierno
CTCYL	Comisionado de Transparencia de Castilla y León
CTG	Comisionado de la Transparencia de Galicia
CTN	Consejo de Transparencia de Navarra
CTPDA	Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía
GAIP	Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña
LA	Real Decreto 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LTE	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
RDPH	Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico

## 1. LAS COMUNIDADES DE REGANTES Y SU SUJECIÓN A LA LEY DE TRANSPARENCIA

Desde antiguo<sup>1</sup> han existido en nuestro país fórmulas asociativas que, con distintas denominaciones, como hermandades, sindicatos, juntas o, en definitiva, Comunidades de Regantes, tenían como misión principal la administración y distribución colectiva del agua para el riego de las tierras agrícolas, ya que, al tratarse de un recurso escaso, provocaba conflictos entre los distintos regantes que concurrían a un mismo curso de las aguas<sup>2</sup>.

En este sentido, las Comunidades de Regantes tienen su génesis en estas instituciones más o menos formales que velaban por la justa distribución de las aguas, estableciendo normas obligatorias para todos los usuarios, castigando a los que las vulneraban y construyendo y conservando las obras necesarias para la captación y canalización de las aguas para el riego<sup>3</sup>.

En la actualidad, estas entidades están reguladas por la Ley de Aguas que, en su artículo 82, establece que las Comunidades de Usuarios, género que engloba a las Comunidades de Regantes, tienen la naturaleza de corporaciones de derecho público<sup>4</sup>.

Las Comunidades de Regantes, como corporaciones de derecho público, se caracterizan por ser entidades de base privada que dirigen sus actividades, no solo a la consecución de fines estrictamente privados, como es la defensa de los intereses de sus comuneros, sino que asumen también el ejercicio de algunas funciones públicas que les encomienda la ley<sup>5</sup>. Como sostiene el Tribunal Supremo, en las Comunidades de Regantes junto con el ejercicio de funciones públicas “no cabe desconocer la existencia de un interés netamente privado, de carácter profesional, que estuvo presente en sus orígenes históricos, como agrupaciones de agricultores para la autogestión y distribución del agua del riego de un modo eficaz, ordenado y equitativo, carácter que pervive en la actualidad, por más que la evolución histórica de estas agrupaciones se haya caracterizado por una tendencia a acentuar sus funciones públicas, aunque sin llegar a desnaturalizar o eliminar su carácter de agrupación privada para satisfacer los intereses de los comuneros”<sup>6</sup>.

La dualidad de funciones, públicas y privadas, que ejercen las Comunidades de Regantes determina que tengan un carácter mixto o bifronte, situándose en una zona gris entre la asocia-

ción privada y la Administración pública<sup>7</sup>. Por un lado, las Comunidades de Regantes son entidades privadas que persiguen, fundamentalmente, intereses privados. Pero, por otro lado, tampoco puede desconocerse que el ejercicio de algunas funciones públicas las convierte, en cierto modo, en Administraciones públicas<sup>8</sup>.

Así, las Comunidades de Regantes gozan de la condición de Administración cuando ejercen las funciones públicas que les atribuye la Ley de Aguas, mientras que carecen de la misma cuando se ocupan de los intereses privados de los comuneros<sup>9</sup>.

De esta forma, las Comunidades de Regantes no son, *stricto sensu*, Administraciones públicas, sino que participan de la naturaleza de la Administración pública únicamente cuando ejercen las funciones públicas que les sean otorgadas por ley o delegadas por la Administración<sup>10</sup>. No cabe, pues, identificar totalmente a estas entidades con la Administración<sup>11</sup>.

Respecto a sus actividades públicas, las Comunidades de Regantes tienen como función esencial y típica la gestión autónoma de los bie-

nes hidráulicos<sup>12</sup>, administrando y distribuyendo entre sus miembros los aprovechamientos colectivos de las aguas públicas<sup>13</sup> de las que son titulares, generalmente, a través de la concesión<sup>14</sup>.

Para llevar a cabo la administración y reparto de las aguas públicas, las Comunidades de Regantes están investidas de una serie de potestades y privilegios propios de la Administración, como, por ejemplo, la potestad organizativa y normativa<sup>15</sup>, la ejecutividad de sus actos<sup>16</sup>, la utilización de la vía de apremio<sup>17</sup> o el ejercicio de la potestad sancionadora<sup>18</sup>.

La atribución de funciones administrativas y el ejercicio de prerrogativas públicas por parte de las Comunidades de Regantes justifica que sobre estas entidades recaigan ciertos deberes de transparencia. Pero, al mismo tiempo, el doble carácter público y privado de las Comunidades de Regantes justifica que el régimen de transparencia previsto en la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTE) para estas entidades no sea tan intenso como el que corresponde a la propia Administración, sino que

<sup>1</sup> El preámbulo de la Ley de Aguas de 1866 ya ponía de relieve el origen histórico de las Comunidades de Regantes. Así, se afirmaba que “la mancomunidad de intereses a que dan lugar los aprovechamientos colectivos de las aguas públicas exige administración común. Esta ha sido encomendada desde la más remota antigüedad a Juntas elegidas por los propios interesados que con la denominación de Sindicatos u otra equivalente, han cuidado de la administración de los fondos comunes y de la buena distribución de las aguas con arreglos a las ordenanzas especiales”. La doctrina también ha resaltado los antecedentes históricos de las Comunidades de Regantes, que algunos autores sitúan en la Edad Media (BOLEA F ORADADA, J. A (2008): “Naturaleza jurídica de las comunidades de regantes”, en E MBID I RUJO, A (Coord.), *Ciudadanos y usuarios en la gestión del agua*, Madrid, Civitas, p. 330).

<sup>2</sup> LÓPEZ DE HARO, C (1912): “Comunidades de Regantes”, *Revista General de Legislación y jurisprudencia*, número 121, p. 9.

<sup>3</sup> J ORDANA DE P OZAS, L (1932): “Las Organizaciones colectivas en el regadío español”, Murcia, *Anales de la Universidad de Murcia*, p. 35.

<sup>4</sup> El artículo 82.1 del Real Decreto 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas (LA). Sobre la naturaleza de las Comunidades de Regantes como corporaciones de derecho público, puede verse, entre otros, CARO PATÓN CARMONA, I (1997): El derecho a regar: entre la planificación hidrológica y el mercado del agua, Madrid, Marcial Pons, p. 144; P ÉREZ P ÉREZ, E (1991): “Naturaleza jurídica de las Comunidades de Regantes y demás usuarios del agua”, Murcia, *Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Murcia*, p. 20.

<sup>5</sup> G ARCÍA DE ENTERRÍA, E; F ERNÁNDEZ, T-R (2020): *Curso de Derecho administrativo*, 19ª ed., Madrid, Civitas, pp. 429 y ss; SÁNCHEZ M ORÓN, M (2020): *Derecho administrativo I. Parte General*, 16ª ed., Madrid, Tecnos, p. 421; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L (1983): “Naturaleza de las corporaciones públicas profesionales”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 39, p. 607.

<sup>6</sup> STS de 1 de febrero de 2011, FJ 3 (ECLI:ES:TS:2011:398). En el mismo sentido, STS de 12 de diciembre de 2014, FJ 5 (ECLI:ES:TS:2014:5444).

<sup>7</sup> Desde hace años, la doctrina ha puesto de relieve el carácter bifronte de estas entidades. Así, ya afirmaba G ARRIDO F ALLA que las Comunidades de Regantes “apuntan hacia formas mixtas de doble personalidad al actuar, de una parte, con poderes investidos por el Estado (...) y, de otra, como administradoras de intereses particulares del grupo, distintos de los generales del Estado” (G ARRIDO F ALLA, F (1950): *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, p. 145).

<sup>8</sup> STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 25 (ECLI:ES:TC:1983:76).

<sup>9</sup> Como así lo sostiene la STSJ de Aragón de 25 de noviembre de 2016, FJ 3 (ECLI:ES:TJSAR:2016:1773), que afirma que “las Comunidades de Regantes forman parte de la llamada Administración Corporativa, pero tanto la doctrina como la jurisprudencia han destacado el carácter singular y mixto (público-privado) de dichas entidades, de tal forma que su consideración como Administración pública o no depende del ámbito en que desarrollen su actividad. Así, no se le reconoce tal consideración sino cuando se ocupen de los intereses públicos cuya gestión tienen encomendada bajo la tutela del organismo de cuenca, y carecen de ella en tanto se ocupen de los intereses privados de los usuarios integrados en ella”.

<sup>10</sup> STS de 14 de marzo de 1994, FJ 3 (ECLI:ES:TS:1994:1724).

<sup>11</sup> Como escribió Tomás-Ramón F ERNÁNDEZ hace ya unos años, “las Comunidades de Regantes (...) son y no pueden dejar de ser corporaciones (...) esencialmente privadas, como corresponde a su propia base, sin perjuicio de que, a ciertos efectos, y más o menos según los casos, actúan como verdaderas Administraciones públicas, o más propiamente, como delegados o agentes descentralizados de una Administración pública (...)” (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T-R (1974): “Sobre la naturaleza de las Comunidades de Regantes”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 2, p. 292).

<sup>12</sup> STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 24 (ECLI:ES:TC:1988:227), en la que se afirma que “tratándose de corporaciones de derecho público, como es el caso de las comunidades de usuarios de aguas públicas, cuya finalidad no es otra que la gestión autónoma de los bienes hidráulicos necesarios para los aprovechamientos colectivos de los mismos (...)”.

<sup>13</sup> Artículo 199.2 del Real Decreto 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico (RDPH).

tenga un carácter parcial, limitado a “lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho administrativo”, como así establece el artículo 2.1.f) LTE.

Las “actividades sujetas a Derecho administrativo” es el supuesto de hecho que permite someter a las Comunidades de Regantes a la LTE<sup>19</sup>, tanto en lo relativo a la publicidad activa, como al derecho de acceso a la información<sup>20</sup>, al que dedicamos este trabajo.

La expresión de “actividades sujetas a Derecho administrativo” debe conectarse necesariamente con el artículo 2.c) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que establece la competencia del orden contencioso-administrativo para conocer de las cuestiones que se susciten en relación con “los actos y disposiciones de las corporaciones de derecho público, adoptados en el ejercicio de funciones públicas”. En este sentido, debe entenderse que están sujetos a Derecho administrativo tanto los actos relativos a la organización y funcionamiento de las Comunidades de Regantes como los derivados del ejercicio de las funciones públicas que tienen atribuidas por la legislación que las rige o que les han sido delegadas por las Administraciones públicas<sup>21</sup>.

De los artículos 2.1.f) LTE y 13 LTE, se deduce que tienen el carácter de información pública,

aquella que se encuentra en poder de las Comunidades de Regantes referida tanto a su organización y funcionamiento como al ejercicio de las funciones administrativas que desarrollan. Por el contrario, el resto de la información que no está relacionada con las actividades sujetas a Derecho administrativo no tiene el carácter de información pública, y, por tanto, no puede ser conocida en virtud del derecho de acceso que reconoce la LTE. A continuación, lo veremos con mayor detenimiento.

## 2. LA INFORMACIÓN ACCESIBLE

### 2.1 La organización y funcionamiento de las Comunidades de Regantes

Con relación a la organización y funcionamiento de las Comunidades de Regantes, el derecho de acceso permite que cualquier ciudadano – sin necesidad de ostentar la condición de comunero– pueda conocer toda aquella información relativa al régimen jurídico de sus órganos colegiados<sup>22</sup>. Así, por ejemplo, tiene el carácter de información pública, los Estatutos, Reglamentos y Ordenanzas que rigen la Comunidad de Regantes que, de hecho, pueden considerarse, potestades normativas delegadas por la Ley de Aguas<sup>23</sup>.

El conocimiento de estas normas es de especial relevancia dado que las Comunidades de Re-

gantes, en el ejercicio de las funciones públicas que tienen atribuidas, se rigen, principalmente, por sus Estatutos, Reglamentos y Ordenanzas, quedando únicamente sujetas de forma supletoria a la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>24</sup>.

La transparencia también permite conocer la información relativa a los órganos principales que componen las Comunidades de Regantes, ya que en la medida en que ejerzan funciones administrativas, los actos emanados de dichos órganos están sujetos al Derecho administrativo.

Así, tienen el carácter de información pública todos aquellos datos referidos a la estructura organizativa de la Comunidad de Regantes, como puede ser el organigrama que refleje los diferentes órganos que constituyen la Comunidad de Regantes, la identificación de sus miembros, en especial, de quienes componen los órganos principales de la Comunidad de Regantes, como son la Junta de Gobierno o el Jurado de Riegos<sup>25</sup>, su perfil y trayectoria profesional<sup>26</sup>, así como otras informaciones conexas, como, por ejemplo, el tiempo que cada responsable lleva ejerciendo un determinado cargo en la Comunidad o la fecha de su designación<sup>27</sup>.

La Junta de Gobierno es el órgano ejecutivo de la entidad. Se trata, por tanto, del órgano encargado del cumplimiento de las Ordenanzas y de la ejecución de los acuerdos propios y de los

acuerdos de la Junta General<sup>28</sup>. Por otro lado, el Jurado de Riegos resuelve los conflictos que puedan surgir entre los miembros de la Comunidad de Regantes, imponiendo, en su caso, las sanciones que correspondan<sup>29</sup>. Como declaró el Tribunal Supremo hace ya varios años, los fallos de los Jurados de Riegos, que son siempre ejecutivos, son actos sujetos a Derecho administrativo<sup>30</sup>. Y, de hecho, la realidad demuestra que la jurisdicción contencioso-administrativa conoce de los recursos que se presentan contra los fallos de los Jurados de Riego<sup>31</sup>.

En ambos casos, se trata de órganos de las Comunidades de Regantes que dictan actos sujetos a Derecho administrativo, de tal modo que la presencia de la transparencia resulta, desde luego, necesaria.

Así pues, la LTE permite a la ciudadanía conocer las concretas personas que ocupan los órganos centrales de las Comunidades de Regantes. Sin embargo, la transparencia no se extiende al resto de los comuneros, cuya identidad no constituye información de naturaleza pública<sup>32</sup>. La razón es palpable: los comuneros que no participan en los órganos principales de la Comunidad de Regantes no tienen una relación directa con el ejercicio de funciones públicas, de tal modo que su identificación no aporta valor ninguno a la fiscalización de la actividad administrativa que persigue la LTE.

<sup>15</sup> Artículo 82.2 LA.

<sup>16</sup> Artículo 84.5 LA.

<sup>17</sup> Artículo 83.4 LA.

<sup>18</sup> Artículo 84.6 LA.

<sup>19</sup> Resolución CTBG 263/2018, de 13 de diciembre de 2018.

<sup>20</sup> Sobre el derecho de acceso a la información que reconoce la LTE, la bibliografía es ya amplísima, por lo que hacemos referencia únicamente a las obras más recientes. Así, puede verse, S ÁNCHEZ DE DIEGO F ERNÁNDEZ DE LA RIVA, M (2022): *El derecho de acceso a la información. Un tortuoso camino. O, cómo convertir la carretera de la transparencia en una autopista*, Madrid, Fragua; A NDREU LLOVET, R (2022): *El acceso a la información pública en España: ¿truco o trato?*, Valencia, Tirant Lo Blanch; G UICHOT, E; BARRERO RODRÍGUEZ, C (2021): *El derecho de acceso a la información pública*, Valencia, Tirant Lo Blanch; F ERNÁNDEZ RAMOS, S; P ÉREZ MONGUIÓ, J. M (2020), *El derecho de acceso a la información pública en España*, 2ª ed., Cizur Menor, Aranzadi

<sup>21</sup> Resoluciones CTBG 67/2021, de 20 de mayo de 2021, y 901/2019, de 12 de marzo de 2020; Resoluciones CTBG territorial 263/2018, de 29 de noviembre de 2018; 323/2018, de 22 de agosto de 2018; 23/2016, de 17 de mayo de 2016 y 105/2016, de 8 de septiembre de 2016, entre otras.

<sup>22</sup> Resoluciones CTBG 301/2016, de 3 de octubre de 2016; 477/2018, de 12 de noviembre de 2018 y 932/2021, de 11 de mayo de 2022; Resolución CTAR 18/2018, de 16 de abril de 2018; Resolución CTCYL 27/2021, de 12 de marzo de 2021 y Resolución CTPDA 342/2022, de 28 de abril de 2022

<sup>24</sup> En efecto, el artículo 2.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dispone que “las 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 la presente Ley”.

<sup>25</sup> Resoluciones CTBG 464/2016, de 23 de enero de 2017 y 531/2017, de 23 de febrero de 2018.

<sup>26</sup> Resolución CTBG territorial 136/2016, de 4 de noviembre de 2016; Resolución CTPDA 31/2016, de 1 de junio de 2016, entre otras.

<sup>27</sup> Resolución CTPDA 36/2022, de 18 de enero de 2022.

<sup>28</sup> Artículo 219.1 RDPH.

<sup>29</sup> Artículo 223 RDPH.

<sup>30</sup> STS de 10 de octubre de 1973. Sobre el carácter administrativo de los Jurados de Riego, puede verse MARTÍN-RETORTILLO B AQUER, S (1993): “Reflexiones sobre los Jurados de Aguas”, en MARTÍN-RETORTILLO B AQUER, L (Coord.), *La protección jurídica del ciudadano: procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional. Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, Volumen I, Madrid, Civitas, pp. 237 y 241.

<sup>31</sup> A modo de ejemplo, STSJ de Andalucía de 7 de enero de 2003 (ECLI:ES:TSJAND:2003:55) o STSJ de Cataluña de 24 de marzo de 2004 (ECLI:ES:TSJCAT:2004:3953).

<sup>32</sup> Resolución CTBG 293/2018, de 16 de julio de 2018

Dentro de la organización y funcionamiento de las Comunidades de Regantes, uno de los aspectos más relevantes para la transparencia es el desarrollo del proceso electoral. La sujeción al Derecho administrativo de la materia electoral de las Comunidades de Regantes parece poco discutible dado que, entre otras razones, corresponde al orden contencioso-administrativo el control y fiscalización de sus procesos electorales<sup>33</sup>. Además, la necesidad de transparencia del proceso electoral resulta indispensable si tenemos en cuenta que del artículo 52 de la Constitución se deduce que la estructura interna y el funcionamiento de estas entidades debe tener un carácter democrático. De hecho, la disposición final tercera de la LA establece que los estatutos u ordenanzas de las Comunidades de Regantes constituidas antes de la norma mantienen su vigencia, “sin perjuicio de que, en su caso, hayan de ser revisados para adaptarlos a los principios constitucionales de representatividad y estructura democrática”. En todo caso, cabe plantearse si la exigencia del funcionamiento democrático de la Comunidad afecta únicamente a los comuneros o, por el contrario, al conjunto de la ciudadanía. Parece claro que, a tenor de las funciones públicas que ejercen, que la organización y funcionamiento de las Comunidades de Regantes sea democrático afecta al interés público.

Hasta el momento, los Consejos de transparencia no han tenido oportunidad de decidir sobre el acceso a la información electoral de las Comunidades de Regantes. Sí lo han hecho con relación a otras corporaciones de derecho pú-

blico, como es el caso de los Colegios Profesionales, de tal modo que lo decidido con relación a las entidades colegiales puede aplicarse análogamente a las Comunidades de Regantes. Los Consejos de transparencia ha sostenido reiteradamente que el procedimiento electoral de un Colegio Profesional tiene el carácter de información pública. Así, por ejemplo, la acreditación de un colegiado sobre el cumplimiento del requisito de estar en ejercicio activo de la profesión en el momento de presentar candidatura<sup>34</sup>, o la propia presentación de las candidaturas y, en general, todas las actas derivadas de los procesos electorales, desde el acta de convocatoria de las elecciones hasta el acta que recoge la toma de posesión de los miembros finalmente elegidos constituyen información pública y, por tanto, resultan accesibles a cualquier ciudadano<sup>35</sup>, como ha confirmado la jurisprudencia ante la multitud de recursos que contra las resoluciones de los órganos de garantía han planteado los distintos Colegios Profesionales que se negaron a facilitar estas informaciones<sup>36</sup>.

### 2.2 Las actividades realizadas en el ejercicio de funciones públicas

Además de los aspectos organizativos y de funcionamiento de las Comunidades de Regantes, la transparencia se extiende a las funciones públicas que estas entidades tienen atribuidas o delegadas, permaneciendo al margen de la LTE las actividades que las Comunidades de Regantes desarrollan con sujeción al Derecho privado.

Así, la información relativa a las funciones pú-

blicas que desarrollan las Comunidades de Regantes encuentra, sin duda, acomodo en la LTE. En términos generales, tienen el carácter de información pública aquellos datos o conocimientos referidos a la organización de los aprovechamientos de riegos y al ejercicio de potestades administrativas por medio de los Jurados de Riego<sup>37</sup>. Con relación a estos últimos, es indudable que constituyen información pública las actas o resoluciones que emiten cuando se pronuncian sobre un asunto del que han conocido<sup>38</sup>.

La información relativa a la organización de los riegos –función crucial de las Comunidades de Regantes– deberá ser accesible al conjunto de la ciudadanía. A este respecto, la casuística es bastante rica. A modo de ejemplo, en virtud del derecho de acceso, cualquier ciudadano puede solicitar a la entidad la información relativa a la superficie total regable de la Comunidad de Regantes pues, como es notorio, guarda una estrecha relación con la organización de los aprovechamientos hidráulicos<sup>39</sup>.

También tienen carácter de información pública otros aspectos esenciales conectados con la organización de los riegos, como son, sin duda, el precio del agua de riego<sup>40</sup>; la cantidad de agua disponible en el presente año hidrológico y la utilizada el año anterior<sup>41</sup>; la información

relativa a los sistemas de riego<sup>42</sup>; el proyecto de obra de una balsa de regulación para la modernización de la infraestructura hidráulica de la Comunidad<sup>43</sup>; los proyectos de modernización de regadío de la Comunidad de Regantes<sup>44</sup>; los documentos necesarios para causar alta en la modernización de los regadíos<sup>45</sup>; el número de tahúllas u otras medidas que se riegan por un determinado ramal<sup>46</sup>; los derechos que sobre el uso del agua corresponden a cada comunero<sup>47</sup>; los metros cúbicos de agua consumidos por cada regante<sup>48</sup>; los planos de las zonas regables, linderos de cada finca y tomas de aguas<sup>49</sup> o los acuerdos de inclusión de determinadas fincas dentro de las zonas regables de la Comunidad de Regantes<sup>50</sup>.

### 3. LA INFORMACIÓN NO ACCESIBLE: LAS ACTIVIDADES PRIVADAS

El sometimiento parcial de Comunidades de Regantes a la LTE, limitado a las actividades que realizan con sujeción al Derecho administrativo, determina que las informaciones referidas a las actividades que desarrollan estas entidades con arreglo al Derecho privado permanecen fuera del ámbito de la transparencia. Las informaciones referidas a las cuestiones puramente internas de las Comunidades de Regantes tienen carácter privado y por ello no resultan accesibles en virtud del derecho de acceso a la información.

<sup>33</sup> Entre las más recientes, STSJ de La Rioja de 27 de abril de 2021 (ECLI:ES:TSJLR:2021:178).

<sup>34</sup> Resolución CTCYL 83/2022, de 6 de mayo de 2022.

<sup>35</sup> Resoluciones CTBG territorial 270/2018, de 15 de noviembre de 2018; 262/2018, 265/2018, 266/2018, 267/2018, 268/2018, 269/2018 y 271/2018, todas de 19 de noviembre de 2018; 263/2018, de 29 de noviembre de 2018; 517/2018, de 4 de enero de 2019; 12/2019, de 2 de abril de 2019; 37/2019, de 16 de abril de 2019 y 659/2020, de 18 de diciembre de 2020, entre otras muchas. En términos similares se han pronunciado los órganos autonómicos de garantía, como, por ejemplo, Acuerdo CTN 10/2018, de 27 de agosto de 2018; Resolución CTAR 62/2018 de 3 diciembre de 2018; Resolución CTPDA 85/2019, de 2 de abril de 2019 o Resolución CTCYL 66/2019, de 29 de marzo de 2019.

<sup>36</sup> La casuística es amplísima por lo que únicamente citamos, a título de ejemplo, STSJ del País Vasco de 16 de febrero de 2021 (ECLI:ES:TSJPV:2021:840); STSJ de Castilla y León de 17 de diciembre de 2020 (ECLI:ES:TSJCL:2020:4207) o STSJ de Castilla y León de 15 de octubre de 2020 (ECLI:ES:TSJCL:2020:3454).

<sup>37</sup> Resoluciones CTBG 464/2016, de 23 de enero de 2017, y 314/2017, de 3 de octubre de 2017, entre otras muchas.

<sup>38</sup> Resolución CTBG 347/2017, de 17 de octubre de 2017.

<sup>39</sup> Resolución CTBG 421/2018, de 5 de septiembre de 2018.

<sup>40</sup> Resoluciones CTBG 539/2018, de 10 de diciembre de 2018; 742/2018, de 27 de febrero de 2019 y 723/2020, de 29 de enero de 2021.

<sup>41</sup> Resolución CTBG 268/2018, de 24 de julio de 2018.

<sup>42</sup> Resolución CTBG 816/2019, de 11 de febrero de 2020.

<sup>43</sup> Resolución CTAR 30/2021, de 28 de junio de 2021.

<sup>44</sup> Resolución CTBG 499/2019, de 9 de octubre de 2019; Resolución CTCYL 27/2021, de 28 de mayo de 2021.

<sup>45</sup> Resolución CTBG 723/2020, de 29 de enero de 2021.

<sup>46</sup> Resolución CTBG 350/2017, de 17 de octubre de 2017.

<sup>47</sup> Resolución GAIP 474/2021, de 28 de mayo de 2021; Resolución CTBG 69/2019, de 12 de abril de 2019 y Resolución CTCYL 211/2021, de 21 de octubre de 2021.

<sup>48</sup> Resolución CTBG 122/2018, de 7 de junio de 2018.

<sup>49</sup> Resolución CTAR 56/2018, de 29 de octubre de 2018; Resolución CTCYL 27/2021, de 28 de mayo de 2021.

<sup>50</sup> Resolución CTCYL 59/2020, de 7 de abril de 2020.

Así, con carácter general, no encuentran cobijo en la LTE aquellas solicitudes de acceso a la información dirigidas a las Comunidades de Regantes que no tengan una relación directa con la organización de los aprovechamientos de riegos, ni con las potestades administrativas por medio de los Jurados de Riego y policía de los turnos de aguas, canales y demás instalaciones colectivas<sup>51</sup>.

El sustrato de base privada que conforma la Comunidad de Regantes determina que, con carácter general, la celebración de reuniones, asambleas y plenos de la Comunidad de Regantes tienen un carácter privado y, por lo tanto, el acceso a la información relativa a estas reuniones no está amparado por la LTE, como sería el caso, por ejemplo, del conocimiento de la fecha, horario o lugar donde se efectúen<sup>52</sup> o del listado de asistentes<sup>53</sup>. Lo mismo ocurre con las actas que recogen documentalmente los acuerdos adoptados en las asambleas: tienen, por regla general, un carácter privado lo que determina que permanezcan fuera del alcance del derecho de acceso<sup>54</sup>. Pero esto es así únicamente cuando las reuniones o asambleas versan sobre actividades puramente internas, desconectadas de las funciones públicas que desarrollan. De este modo, si las actas documentan informaciones relativas al ejercicio de las funciones públicas que desempeñan las Comunidades de Regantes, su conocimiento sí que adquiere relevancia para el conjunto de la ciudadanía y deviene, por lo tanto, en información pública<sup>55</sup>. Así ocurre, por ejemplo, cuando se solicita el acceso a un acta en la que se recoge un acuerdo re-

ferido a la REvista de Derecho, Agua y Sostenibilidad (REDAS) - ISSN: 2444-9571 § I.1 – pg. 12 núm. 8, 2023, <http://redas.webs.uvigo.es> transformación del sistema de riego de la Comunidad<sup>56</sup>, o cuando se quiere acceder al acta que documenta las decisiones de modificación de las características del aprovechamiento de las aguas públicas<sup>57</sup>.

En estos casos, en los que se adoptan decisiones que inciden en el ejercicio de funciones públicas, la accesibilidad de las actas entronca con la finalidad perseguida por la LTE. En cambio, no cabe invocar la LTE para acceder a las actas de las Comunidades de Regantes que reflejan acuerdos sobre asuntos privados no sujetos al control público, como, por ejemplo, el pago de cantidades adeudadas<sup>58</sup>.

Frecuentemente, las actas de las asambleas o reuniones de las Comunidades de Regantes recogen información de diversa naturaleza. En estos supuestos, la Comunidad de Regantes estará constreñida a la entrega al solicitante de las actas de sus asambleas, pero excluyendo de las mismas la información relativa a las actividades que pertenecen al ámbito de actuación privado de la Comunidad<sup>59</sup>.

Otro de los aspectos esenciales que permanecen dentro de la esfera de privada de las Comunidades de Regantes es el ámbito económico-financiero. La gestión económica de estas corporaciones es una materia eminentemente privada, que afecta exclusivamente a los socios, y que no se encuentra sujeta al Derecho ad-

ministrativo. De hecho, aunque puedan recibir subvenciones, la financiación ordinaria de las Comunidades de Regantes procede de las aportaciones de los propios comuneros<sup>60</sup>. No tienen una financiación propiamente pública, sino que gozan de autonomía financiera y, de hecho, sus finanzas no se controlan ni por la Intervención del Estado ni por el Tribunal de Cuentas<sup>61</sup>.

Por ello, no tienen el carácter de información pública, los presupuestos, el libro de cuentas anuales o los saldos de las cuentas bancarias de las Comunidades de Regantes<sup>62</sup>. El carácter privado de los presupuestos se traslada también a las remuneraciones que perciban los responsables de las Comunidades de Regantes, que permanecen así ajenos a la LTE, ya que las retribuciones no dejan de ser un acto de ejecución presupuestaria<sup>63</sup>.

Igualmente, por su conexión directa con la gestión económica, permanecen fuera del alcance del derecho de acceso, por ejemplo, los gastos de las Comunidades de Regantes en asesores y letrados<sup>64</sup>; la información relativa al cobro de cuotas pendientes<sup>65</sup> o el acceso al listado de

deudores de la Comunidad de Regantes<sup>66</sup>.

#### 4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Las Comunidades de Regantes, como corporaciones de derecho público, están sometidas a la LTE en la medida en que realicen actividades sujetas al Derecho administrativo. El CTBG y sus homólogos autonómicos consideran que por actividades sujetas al Derecho administrativo debe entenderse aquellas referidas tanto a la organización y funcionamiento de las Comunidades de Regantes como a las funciones públicas que tienen atribuidas.

Así, con relación a la organización y funcionamiento, el derecho de acceso permite conocer, por ejemplo, el organigrama de la Comunidad de Regantes junto con sus principales responsables, o las actas de los órganos colegiados que estén conectadas con las actividades públicas que desempeñan.

Junto con la organización y funcionamiento, el derecho de acceso se proyecta también sobre las funciones públicas que ejercen las Comunidades de Regantes. Así, con carácter general, la LTE ampara todas aquellas solicitudes que se

<sup>51</sup> Por todas, Resolución CTBG 464/2017, de 23 de enero de 2017.

<sup>52</sup> Resoluciones CTBG 293/2018, de 16 de julio de 2018 y 300/2018, de 13 de agosto de 2018.

<sup>53</sup> Resolución CTBG 297/2016, de 29 de septiembre de 2016.

<sup>54</sup> Resolución CTBG 52/2017, de 9 de mayo de 2017.

<sup>55</sup> Resoluciones CTBG 66/2018, de 4 de mayo de 2018; 300/2018, de 13 de agosto de 2018; 477/2018, de 12 de noviembre de 2018; 865/2019, de 27 de febrero de 2020; 741/2020, de 3 de febrero de 2021; 736/2021, de 14 de marzo de 2022 y 353/2022, de 13 de octubre de 2022.

<sup>56</sup> Resolución CTBG 52/2017, de 9 de mayo de 2017.

<sup>57</sup> Resolución CTBG 66/2018, de 4 de mayo de 2018.

<sup>58</sup> Resoluciones CTBG 431/2017, de 11 de diciembre de 2017 y 432/2017, de 13 de diciembre de 2017

<sup>59</sup> Resolución CTBG 769/2019, de 24 de enero de 2020, entre otras.

<sup>60</sup> Artículo 82.2 LA.

<sup>61</sup> Entre otras, Resolución CTBG 539/2018, de 10 de diciembre de 2018. El CTBG acoge, en esta y en otras Resoluciones, la interpretación del Tribunal Supremo sobre del carácter privado de la financiación de las corporaciones de derecho público que, aunque no cita expresamente, se contiene en la STS de 7 de marzo de 2011 (ECLI:ES:TS:2011:1056).

<sup>62</sup> Resoluciones CTBG 297/2016, de 29 de septiembre de 2016; 314/2017, de 3 de octubre de 2017 y 355/2017, de 16 de octubre de 2017; Resolución CTAR 56/2018, de 29 de octubre de 2018. Debe advertirse que el CBTB en un primer momento sí que consideró que las cuentas anuales de las Comunidades de Regantes tenían el carácter de información pública y que, de hecho, debían publicarse de forma proactiva, es decir, sin que fuera necesario acudir al derecho de acceso a la información (Resoluciones CTBG 151/2015, de 30 de julio de 2015 y 420/2015, de 18 de febrero de 2016). Pese a esta posición inicial, la doctrina posterior que ha seguido el CTBG, al igual que otros órganos autonómicos de garantía, es considerar que el acceso a los presupuestos o cuentas anuales de las corporaciones de derecho público no está amparado por la LTE.

<sup>63</sup> El CTBG y los órganos autonómicos de garantía no han tenido oportunidad de pronunciarse sobre el acceso a las retribuciones de los responsables de las Comunidades de Regantes, pero sí lo han hecho con relación a otras corporaciones de derecho público sosteniendo que estos datos no tienen el carácter de información pública. Por ejemplo, Resoluciones CTBG 80/2016, de 30 de mayo de 2016, y 81/2016, de 31 de mayo de 2016; Resolución GAIP 485/2016, de 10 de enero de 2017, en el caso de los Colegios Profesionales o Resolución CTG 146/2019, de 28 de noviembre de 2019, referida a las Cofradías de Pescadores.

<sup>64</sup> Resolución CTBG 539/2018, de 10 de diciembre de 2018.

<sup>65</sup> Resoluciones CTBG 435/2020, de 15 de octubre de 2020; 438/2019, de 16 de septiembre de 2019; 246/2018, de 16 de julio de 2018 y 531/2017, de 23 de febrero de 2018.

<sup>66</sup> Resoluciones CTBG 816/2019, de 11 de febrero de 2020 y 353/2022, de 13 de octubre de 2022.

dirijan a las Comunidades de Regantes en las que se pida información que guarde relación con la organización de los aprovechamientos de riegos o con las potestades administrativas que ejercen los Jurados de Riegos.

Por el contrario, el resto de las actividades que realizan las Comunidades de Regantes que no están conectadas con la organización de los aprovechamientos de riegos, ni con las potestades administrativas por medio de los Jurados de Riego y, en especial, la información relativa a la gestión económica y presupuestaria de las Comunidades de Regantes que, por tener un carácter privado, permanecen ajenas a la LTE.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

ANDREU LLOVET , R (2022): *El acceso a la información pública en España: ¿truco o trato?*, Valencia, Tirant Lo Blanch.

BOLEA FORADADA , J. A (2008): “Naturaleza jurídica de las comunidades de regantes”, en EMBID I RUJO, A (Coord.), *Ciudadanos y usuarios en la gestión del agua*, Madrid, Civitas.

CARO -PATÓN CARMONA , I (1997): *El derecho a regar: entre la planificación hidrológica y el mercado del agua*, Madrid, Marcial Pons.

FERNÁNDEZ RAMOS , S; PÉREZ M ONGUIÓ , J. M (2020), *El derecho de acceso a la información pública en España*, 2ª ed., Cizur Menor, Aranzadi.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ , T-R (1974): “Sobre la naturaleza de las Comunidades de Regantes”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 2.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E; FERNÁNDEZ , T-R (2020): *Curso de Derecho administrativo*, 19ª ed., Madrid, Civitas.

GARRIDO FALLA, F (1950): *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.

GUICHOT , E; BARRERO RODRÍGUEZ , C (2021): *El derecho de acceso a la información pública*, Valencia, Tirant Lo Blanch.

JORDANA DE POZAS , L, (1932): “Las Organizaciones colectivas en el regadío español”, Murcia, *Anales de la Universidad de Murcia*.

LÓPEZ DE HARO, C (1912): “Comunidades de Regantes”, *Revista General de Legislación y jurisprudencia*, número 121

MARTÍNEZ LÓPEZ -MUÑIZ , J. L (1983): “Naturaleza de las corporaciones públicas profesionales”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, número 39.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S (1993): “Reflexiones sobre los Jurados de Aguas”, en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L (Coord.), *La protección jurídica del ciudadano: procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional. Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, Volumen I, Madrid, Civitas.

PÉREZ PÉREZ , E (1991): “Naturaleza jurídica de las Comunidades de Regantes y demás usuarios del agua”, Murcia, *Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Murcia*.

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, M (2022): *El derecho de acceso a la información. Un tortuoso camino. O, cómo convertir la carretera de la transparencia en una autopista*, Madrid, Fragua.

SÁNCHEZ M ORÓN, M (2020): *Derecho administrativo I. Parte General*, 16ª ed., Madrid, Tecnos