Junta de Andalucía

Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

RESOLUCIÓN PA-043/2026 DE PROCEDIMIENTO INICIADO POR DENUNCIA DE INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD ACTIVA

Denuncia	2025/0112
Persona denunciante	XXXXX
Entidad denunciada	Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas (Sevilla)
Artículos	2, 3, 6, 7, 9, 10, 15, 23 y 24 LTPA; 5 y 8 LTAIBG; 54 LAULA
Normativa y abreviaturas	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (LTPA); Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG); Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP); Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía (LAULA)

ANTECEDENTES

Primero. El 30 de diciembre de 2025, tuvo entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) una denuncia formulada por la persona indicada contra el Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas (Sevilla), basada en los siguientes hechos:

> "Primero.
>
> "Que el Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas dispone de un Cuerpo de Policía Local creado, dotado presupuestariamente y con plantilla propia, si bien, en la actualidad, la totalidad de los efectivos de dicho cuerpo se encuentra destinada fuera del municipio en situación de comisión de servicios, no prestándose servicio ordinario de Policía Local en la localidad.
>
> "Segundo.
>
> "Que, pese a la inexistencia de prestación ordinaria del servicio de Policía Local por parte de la plantilla propia del Ayuntamiento, se vienen prestando de forma esporádica servicios policiales mediante la presencia de agentes procedentes de otros municipios, a instancia de la Alcaldía, sin que exista información pública accesible sobre los criterios de designación, planificación, periodicidad, coste económico ni base jurídica de dichas actuaciones.
>
> "Que esta situación implica necesariamente la existencia de convenios interadministrativos, resoluciones administrativas, expedientes de autorización y gastos económicos imputables al presupuesto municipal, cuya publicidad resulta obligatoria conforme a la normativa vigente en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

“Cuarto.

“Que en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas no consta publicada información suficiente, clara ni actualizada relativa a la organización, funcionamiento, modelo de prestación, situación administrativa de la plantilla, convenios suscritos, resoluciones adoptadas ni coste económico del servicio de Policía Local, ni de los refuerzos policiales procedentes de otros municipios.

“Quinto.

“Que dicha ausencia de información impide a la ciudadanía conocer cómo se organiza y financia un servicio público de relevancia directa para la seguridad, el control del gasto público y la gestión de los recursos municipales, vulnerando los principios de transparencia, publicidad activa y rendición de cuentas que deben regir la actuación de las administraciones públicas.

“Sexto.

“[...]

“Séptimo.

“Que la información relativa a la existencia del servicio, número de efectivos, situación administrativa general de la plantilla, convenios interadministrativos, resoluciones de nombramiento de servicios, criterios de actuación y coste económico agregado del servicio de Policía Local constituye información pública de obligada publicidad activa, sin perjuicio de la protección de los datos de carácter personal.

“SOLICITA

“Primero.

“Que por el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía se admita el presente escrito y se tenga por puesta en conocimiento la posible vulneración por parte del Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas de sus obligaciones legales en materia de transparencia y publicidad activa.

“Segundo.

“Que se valore si la ausencia de información pública relativa a la organización, funcionamiento, modelo de prestación, convenios, resoluciones administrativas y coste económico del servicio de Policía Local y de los refuerzos policiales externos constituye un incumplimiento de la normativa vigente en materia de transparencia.

“Tercero.

“Que, en su caso, se requiera al Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas para que proceda a la publicación en su Portal de Transparencia de la información relativa al servicio de Policía Local, incluyendo, al menos, la información organizativa, económica y convencional exigida por la ley.

“Cuarto.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

“Que se adopten las medidas que resulten procedentes para garantizar el efectivo cumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información pública por parte del Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas, en defensa del interés público y del derecho de la ciudadanía a una administración transparente”.

Segundo. Con fecha 16 de enero de 2026, este órgano de control puso en conocimiento de la persona denunciante que, en relación con la denuncia interpuesta, se procedía a iniciar la tramitación del procedimiento correspondiente.

Tercero. Con idéntica fecha, el Consejo concedió a la entidad local denunciada un plazo de 15 días al objeto de que formulara las alegaciones que estimara oportunas, así como para que aportara los documentos y justificaciones que considerara pertinentes en relación con la denuncia presentada.

Cuarto. El 30 de enero de 2026, en contestación del requerimiento anterior, tiene entrada en el Consejo escrito de la citada entidad local efectuándose por parte de su Alcalde-Presidente las siguientes alegaciones:

“Primera.– El Portal de Transparencia Municipal se encuentra en un proceso permanente de revisión y actualización. La incorporación de nuevos contenidos se efectúa en función de la disponibilidad del personal técnico municipal, con el fin de garantizar el cumplimiento de los estándares exigibles de calidad, accesibilidad y exhaustividad de la información publicada.

“El Ayuntamiento viene dando cumplimiento progresivo a las obligaciones de publicidad activa, atendiendo, entre otros factores, a:

“• La disponibilidad efectiva de recursos técnicos y humanos.

“• Las modificaciones y actualizaciones normativas aplicables.

“• Los criterios de priorización administrativa.

“Segunda.– En relación con la información objeto de la denuncia:

“a) Retribuciones, indemnizaciones y dietas: La información se encuentra publicada, estando prevista su actualización en el marco de la revisión anual ordinaria correspondiente al ejercicio económico en curso.

“b) Declaraciones de bienes y actividades de los miembros de la Corporación: Dicha información es pública al inicio de la legislatura, conforme al procedimiento habitual de constitución del Pleno. No obstante, se procederá a su revisión y, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos establecidos por la normativa vigente en materia de protección de datos, será actualizada en el Portal de Transparencia.

“c) Contratos: La información se encuentra publicada en la plataforma prevista por la normativa de aplicación, procediéndose a su incorporación al Portal de Transparencia municipal en cuanto sea posible.

“d) Presupuestos y ejecución presupuestaria: Los datos correspondientes se publican tras su aprobación en los boletines oficiales competentes y una vez remitidos al Ministerio de Hacienda.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

“e) Endeudamiento municipal: La información será incorporada al Portal de Transparencia municipal en la próxima actualización prevista.

“f) Agenda institucional: Su publicación está prevista en la próxima actualización. No obstante, salvo en aquellos actos cuya fecha se encuentre previamente fijada, resulta complejo mantenerla permanentemente actualizada debido a la elevada actividad institucional.

“g) Ordenanzas y reglamentos vigentes: El inventario completo se halla actualmente en fase de digitalización y reordenación, previa comprobación de la vigencia jurídica de cada una de las normas. Su publicación se realizará en la próxima actualización del Portal.

“Tercera.– *[...]*

“Cuarta.– *[...]*

“SUPLICO AL CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA que tenga por presentado este escrito de alegaciones, lo admita, lo incorpore al expediente de referencia y acuerde el archivo del mismo, por ser conforme a Derecho”.

Quinto. Con fecha 20 de marzo de 2026, el Consejo acordó la ampliación del plazo máximo de resolución del procedimiento de denuncia que ahora se concluye, de acuerdo con lo previsto en el art. 23 LPACAP, poniéndolo en conocimiento de la persona denunciante y de la entidad local denunciada mediante oficios de igual fecha.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de la denuncia interpuesta reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el art. 10.3 b) de los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (aprobado por Decreto 434/2015, de 29 de septiembre), y en el art. 48.1 g) LTPA, en conexión con el art. 23 del mismo texto legal.

Debe destacarse a su vez que, en virtud del art. 16.5 del citado Decreto 434/2015, *“[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la autoridad”*, con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Como establece el art. 2 b) LTPA, la publicidad activa consiste en *“la obligación de las personas y entidades a las que hacen referencia los artículos 3 y 5 de hacer pública por propia iniciativa, en los términos previstos en la presente ley, la información pública de relevancia que garantice la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de su actuación pública”*. Exigencia de publicidad activa que comporta que la información *“estará disponible en las sedes electrónicas, portales o páginas web”* de los sujetos obligados al cumplimiento de la ley (art. 9.4 LTPA), y que tal publicación se realice *“de forma periódica, veraz, objetiva y actualizada”* (art. 9.1 LTPA), garantizando especialmente que la información que se publica atiende al principio de «veracidad», de tal manera que la misma “*ha de ser cierta y exacta, asegurando que procede de documentos respecto de los que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia”* [art. 6 e) LTPA].

Pero no sólo constituye una obligación para las entidades sujetas al cumplimiento de la legislación

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

en materia de transparencia, pues, según establece el artículo 7 a) LTPA, la publicidad activa constituye igualmente un *"derecho de cualquier persona a que los poderes públicos publiquen [...] de forma periódica y actualizada la información veraz cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública".*

Tercero. Con la denuncia interpuesta, la persona denunciante atribuye al Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas (Sevilla) un supuesto incumplimiento de sus obligaciones de publicidad activa en relación con diversa información derivada de "la inexistencia de prestación ordinaria del servicio de Policía Local por parte de la plantilla propia del Ayuntamiento". A lo que añade que "*[...]* se vienen prestando de forma esporádica servicios policiales mediante la presencia de agentes procedentes de otros municipios".

Situación que, según indica, "*[...]* implica necesariamente la existencia de convenios interadministrativos, resoluciones administrativas, expedientes de autorización y gastos económicos imputables al presupuesto municipal, cuya publicidad resulta obligatoria, conforme a la normativa vigente en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno". Insistiendo la denuncia en que "...no consta publicada información suficiente, clara ni actualizada relativa a la organización, funcionamiento, modelo de prestación, situación administrativa de la plantilla, convenios suscritos, resoluciones adoptadas ni coste económico del servicio de Policía Local, ni de los refuerzos policiales procedentes de otros municipios".

En estos términos, conviene advertir que de toda la información reseñada, solo aquella que sea reconducible a alguno de los presupuestos de hecho que definen las obligaciones de publicidad activa aplicables al ente local denunciado previstas en el Título II LTPA —lo que comporta que dicha información deba estar disponible en la sede electrónica, portal o página web— podrá ser objeto de examen por parte de este Consejo para determinar si el citado Ayuntamiento efectúa o no su adecuada publicación. Toda vez que la función de control que esta institución ejerce sobre la publicidad activa aparece delimitada por lo dispuesto en el art. 23 LTPA, en los términos siguientes:

> "*Sin perjuicio del control interno que establezca cada entidad o Administración de acuerdo con sus propias normas organizativas, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía podrá efectuar, por iniciativa propia o como consecuencia de denuncia, requerimientos para la subsanación de los incumplimientos que pudieran producirse de las obligaciones establecidas en este título ['Título II. La publicidad activa']*".

Así pues, analizada la información descrita en la denuncia que, según se indica, deriva de las condiciones en las que el Consistorio viene prestando el servicio de policía local, únicamente se puede considerar que forma parte del conjunto de obligaciones de publicidad activa atribuibles al Consistorio la referida a los convenios suscritos que, tal y como la Alcaldía confirma en sus alegaciones, se formalizaron "*[...]* con los municipios vecinos relativos a la prestación del servicio de Policía Local mediante comisiones de servicio, en función de las necesidades existentes en cada momento". Obligación de publicidad activa que, ciertamente, se encuentra prevista en el art. 15 b) LTPA.

Ya que, en cuanto al resto de los contenidos denunciados alusivos a posibles resoluciones administrativas adoptadas por el Ayuntamiento motivadas por la gestión del referido servicio policial, únicamente estarían sujetas a las exigencias de publicidad activa si se tratasen de disposiciones y actos administrativos generales que, además, versen sobre determinadas materias previstas legalmente.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

En efecto, entre la información institucional y organizativa que las entidades locales deben hacer pública en sus sedes electrónicas, portales o páginas web según lo dispuesto en el art. 10 LTPA, se encuentra la prevista en su apartado tercero en el que se establece que "*[l]as entidades locales de Andalucía publicarán, además, la información cuya publicidad viene establecida en la Ley 5/2010, de 11 de junio*". Siendo así, que el art. 54.1 LAULA impuso a los ayuntamientos *[...]* el deber de "*publicar en la sede electrónica de su titularidad o, en su defecto, en la sede electrónica de la respectiva diputación provincial, en el plazo de cinco días desde su adopción, las disposiciones y actos administrativos generales*" referentes a una amplísima lista de materias, entre las que en relación con la temática que nos ocupa, se encuentra en su letra c): *"Ordenación y prestación de servicios básicos".*

En este sentido, debe recordarse que las resoluciones enumeradas en la denuncia sobre situaciones administrativas, nombramientos o autorizaciones de gastos, no son disposiciones o actos administrativos generales como la norma exige. Al margen de que tampoco la persona denunciante aporta elemento de juicio alguno que permita confirmar que el Ayuntamiento haya emitido efectivamente alguna disposición o acto administrativo de carácter general en el ámbito de la prestación del servicio de policía local, para que pudiera darse así el presupuesto de hecho previsto en el 54.1 LAULA letra c), por remisión del art. 10.3 LTPA, anteriormente reseñado.

Por consiguiente, ante las consideraciones expuestas, procede a continuación realizar un examen por parte de este Consejo de las plataformas electrónicas de dicho ente local (página web, sede electrónica y portal de transparencia), dejándose oportuna constancia en el expediente de las comprobaciones llevadas a cabo, para comprobar el único presunto incumplimiento de obligaciones de publicidad activa que es posible deducir ante la denuncia presentada, relativo a la falta de publicación de los convenios suscritos por el ente local con municipios vecinos para la prestación del servicio de policía local mediante comisiones de servicio.

Cuarto. Pues bien, el art. 15 b) LTPA establece que las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley —como es el caso de la entidad local denunciada, según establece el art. 3.1 d) LTPA— han de facilitar en su sede electrónica, portal o página web "*[l]a relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, personas obligadas a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas*".

Precepto que, por otra parte, al desarrollar la obligación básica prevista en el art. 8.1 b) LTAIBG resultó exigible para el ente local denunciado desde el 10 de diciembre de 2015, fecha en la que finalizó el plazo del que disponían los gobiernos locales para adaptarse a las obligaciones contenidas en la misma (Disposición Final Novena LTAIBG).

Asimismo, dado el tenor del citado precepto, es preciso advertir que la citada obligación de transparencia se ciñe a la publicación de "*[l]*a relación de los convenios suscritos…", junto a la de los distintos elementos de publicidad activa que, en relación con cada uno de ellos, se establecen. De tal modo que, en ningún caso, resulta exigible la disponibilidad telemática del texto íntegro de los convenios que haya podido formalizar el Ayuntamiento. Aunque ello no impide, por el contrario, que la publicación en sí misma del ejemplar del convenio determine, por motivos obvios, el cumplimiento de dicha obligación.

Dicho esto, y en consonancia con los términos de la denuncia, tras analizar en su conjunto las mencionadas plataformas electrónicas del Consistorio el día 29 de abril de 2026, el Consejo no ha logrado advertir publicada información alguna acerca de los susodichos convenios suscritos por el ente local.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Conclusión a la que igualmente se llega tras analizar las propias alegaciones presentadas por el Consistorio ante el Consejo, en las que la propia Alcaldía viene a reconocer implícitamente la falta de publicación mencionada cuando afirma que se "...le han facilitado los convenios suscritos con los municipios vecinos relativos a la prestación del servicio de Policía Local mediante comisiones de servicio".

Ante tales manifestaciones, es preciso alertar del error en el que el Ayuntamiento parece incurrir al asimilar el ejercicio del "derecho de acceso a la información p*ública"* previsto en el art. 24 LTPA con el del *"derecho a la publicidad activa"* asociado a la presente denuncia, y que el art. 7 a) LTPA —como ya referíamos en el Fundamento Jurídico Segundo— define como "*[...] el derecho de cualquier persona a que los poderes públicos publiquen [...] de forma periódica y actualizada la información veraz cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública*".

Dicho precepto, en relación con el reseñado art. 23 LTPA, faculta a cualquier persona a presentar denuncias ante el Consejo siempre que considere que se ha producido un incumplimiento de las exigencias de publicidad activa por parte de los sujetos obligados, ante la supuesta falta de disponibilidad en sus sedes electrónicas, portales o páginas web de la información establecida en el Titulo II LTPA. De tal modo que, la presentación de una denuncia determina la iniciación por parte de este Consejo de una actuación tendente a verificar los hechos que en este sentido se reprochan para proceder acto seguido, si resultara el caso, conforme a lo previsto en dicha norma: requerimiento expreso para la subsanación de los incumplimientos y, en caso de desatención del mismo, la adopción de los actos administrativos dirigidos a compeler a la observancia de tales exigencias de publicidad telemática.

Por tanto, es preciso destacar que la satisfacción del derecho a la publicidad activa en ningún caso puede ser suplida con la del derecho de acceso a la información pública, como así parece entender el ente local en sus alegaciones.

Asimismo, tampoco puede servir de excusa para justificar la falta de publicación de la información atinente a los convenios, los argumentos que esgrime la Alcaldía en sus alegaciones en torno a que el Ayuntamiento viene dando cumplimiento progresivo a las obligaciones de publicidad activa, atendiendo, entre otros factores, a "la disponibilidad efectiva de recursos técnicos y humanos".

Cuando sin embargo, cabe sugerir al Consistorio que ante este tipo de situaciones podría haber valorado si le era posible recurrir al cauce del *"Auxilio institucional"* previsto en el art. 20 LTPA, mediante el cual *"...aquellos municipios de menor población o con insuficiente capacidad económica y de gestión podrán cumplir las obligaciones de publicidad previstas en el presente título acudiendo a la asistencia técnica de la provincia al municipio, prevista en el artículo 12 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, o conforme a lo previsto en el artículo 54 de la citada ley, con respecto a la publicación en sede electrónica de la respectiva Diputación Provincial".*

Así pues, a la vista de las comprobaciones descritas y las consideraciones expuestas, el Consejo aprecia la existencia de un cumplimiento defectuoso de la obligación de publicidad activa prevista en el art. 15 b) LTPA por parte del ente local denunciado.

En consecuencia, en virtud de lo dispuesto en el art. 23 LTPA, este órgano de control ha de requerir al Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas (Sevilla) la correspondiente subsanación, lo que debe traducirse en la necesaria publicación en la sede electrónica, portal o página web de la información relativa a los convenios suscritos con los municipios vecinos relativos a la prestación del servicio de policía local mediante comisiones de servicio.

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo

Todo ello teniendo en cuenta, además, los principios generales que articulan nuestro sistema de publicidad activa entre los cuales se encuentra el de que la información "*será publicada [...] de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados*" (art. 5.4 LTAIBG), así como que "*la información será comprensible [y] de acceso fácil*" (art. 5.5 LTAIBG). También deberá garantizarse que la información que se publica atiende al principio de «veracidad», de tal manera que la misma "*ha de ser cierta y exacta, asegurando que procede de documentos respecto de los que se ha verificado su autenticidad, fiabilidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia*" [art. 6 e) LTPA]. En fin, como recuerda la propia LTPA en su art. 9.4, la información "*estará disponible en las sedes electrónicas, portales o páginas web [...] de una manera segura y comprensible*".

Por otra parte, el principio de reutilización exige que se fomente la publicación de la información en formatos que permitan su reutilización, de acuerdo con la legislación aplicable en materia de reutilización de la información del sector público.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Requerir expresamente al Ayuntamiento de Villanueva del Río y Minas (Sevilla) para que proceda a publicar en sede electrónica, portal o página web la información sobre los convenios referidos en el Fundamento Jurídico Cuarto.

Segundo. La información deberá estar accesible en la sede electrónica, portal o página web en el plazo de un mes contado desde la notificación de la presente resolución, dando cuenta a este Consejo de lo actuado en el mismo plazo establecido en el requerimiento.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso potestativo de reposición ante este Consejo, en el plazo de un mes, o interponer directamente recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Sevilla, que por turno corresponda, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 30.4, 123 y 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en los artículos 8.3 y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

La resolución original consta firmada electrónicamente

Documento apto para ser publicado en el Portal del Consejo