

LA LEY DE TRANSPARENCIA Y SU APLICACIÓN A LAS GRANDES EMPRESAS ¿UNA ASIGNATURA PENDIENTE?

La transparencia sobre contratos, convenios, subvenciones y ayudas públicas como herramienta para la prevención de la corrupción y el fraude

2025



██████████

© Observatorio de RSC, 2025

Citación recomendada: Observatorio de RSC (2025): La Ley de Transparencia y su aplicación a las grandes empresas. ¿Una asignatura pendiente?

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor póngase en contacto con: info@observatoriorsc.org

Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa

El Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa (Observatorio de RSC) es una organización independiente sin ánimo de lucro y referente del tercer sector por su dedicación a la incidencia, el desarrollo y la implantación de políticas de responsabilidad social corporativa, en el ámbito nacional e internacional.

www.observatoriorsc.org

Estudio realizado con financiación del Ministerio de Trabajo y Economía Social.



ÍNDICE

01 Introducción

02 Los riesgos de corrupción y la financiación pública de la actividad empresarial

03 La Ley 19/2013: ¿una regulación de mínimos o a medias?

04 Las administraciones públicas, al rescate de las “empresas estratégicas” en el contexto post pandemia

05 Resultados de análisis

06 Conclusiones y Recomendaciones

01. INTRODUCCIÓN

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno [1], ha cumplido a finales de 2024 el décimo aniversario de su entrada en vigor.


Esta Ley es conocida sobre todo en relación con las obligaciones de información establecidas para el sector público, y que, según el Preámbulo de esta, tratan de contribuir a una “mejor fiscalización de la actividad pública” por parte de la ciudadanía. Dichas obligaciones se refieren tanto a la publicidad activa (información que se debe publicar “por defecto”) como al acceso a la información acerca del sector público (bajo demanda) y la transparencia y buen gobierno por parte de sus responsables.

En lo que respecta a **las obligaciones de publicidad activa, algunas de ellas afectan también a otros actores, como sindicatos, organizaciones empresariales, ONG o empresas** (si la financiación pública supera los 100.000 euros o el 40% de sus ingresos anuales). Esto implica que las empresas obligadas por esta Ley deberían hacer pública en su web corporativa, de manera fácilmente accesible e identificable, la información sobre subvenciones, convenios y contratos suscritos con administraciones públicas, reflejando en estas partidas los importes y conceptos individuales.

La interacción entre los sectores público y privado, y en particular la contratación pública, ha sido considerado tradicionalmente un ámbito de gran exposición a riesgos de corrupción para el personal de ambos sectores [2]. Es por esta razón que tanto el marco legal que se analizará en este documento, como otros documentos de referencia internacional desarrollados por la OCDE [3] y la ONU [4], subrayan la importancia de reforzar los procedimientos para combatir la corrupción en todas las etapas de los procesos de contratación pública.

El incremento de los niveles de transparencia respecto a la financiación pública del sector privado es imprescindible para prevenir la corrupción, en tanto que la exposición pública desincentiva las malas prácticas y favorece la cooperación de los diferentes actores para abordar su prevención y detección, así como la respuesta frente a las mismas. De este modo, se facilita una mejor vigilancia en el uso de los recursos públicos, y se da cumplimiento al derecho de acceso a la información que tiene la ciudadanía de las sociedades democráticas sobre este uso.

La publicidad activa de la financiación pública recibida por las empresas se complementa con la publicidad activa y el derecho de acceso a la información respecto a las organizaciones del sector público. Ambas medidas persiguen facilitar el acceso a la información para mejorar la fiscalización en el uso de los recursos públicos por parte de la ciudadanía. En este sentido, la Ley 19/2013 aparece como una herramienta mejorable, pero de todos modos infrutilizada, en la lucha para la prevención de la corrupción y el fraude.




La gestión de la interacción con las administraciones públicas es un ámbito sobre el cual la empresa debe informar adecuadamente a sus grupos de interés, pues resulta fundamental para entender su posición financiera y de negocio. También es un aspecto crucial desde el punto de vista de la integridad corporativa, puesto que dicha interacción ha sido señalada de modo recurrente como un ámbito especialmente sensible a los riesgos de corrupción y conflictos de interés.

A pesar de las obligaciones de publicidad activa, **el Observatorio de RSC ha venido registrando, en sus análisis anuales sobre calidad de la información publicada por las empresas del Ibex 35 [5], un incumplimiento masivo y reiterado de dichas obligaciones de publicidad activa por parte de las grandes empresas** que, a tenor de lo declarado por las mismas o los datos incluidos en Infosubvenciones, resultarían sujetos obligados por dicha regulación. La información facilitada es inexistente salvo en el caso de la empresa Repsol más allá de referencias genéricas al importe total de subvenciones en la documentación anual (informe de gestión, cuentas anuales, EINF, etc.), más allá.

El **objetivo de la presente investigación** es la realización de un **análisis exhaustivo sobre el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de la Ley 19/2013 por parte de las empresas del Mercado Continuo a 31 de diciembre de 2024 con condición de sujeto obligado por haber recibido ayudas públicas en 2024 por un importe superior a 100.000 euros**. En total se han analizado 40 empresas del Mercado Continuo y que figuran en el listado de grandes perceptores. Algunas de las empresas analizadas han recibido, durante los últimos años, abundante, y en ocasiones controvertida, financiación y ayudas por parte de instituciones públicas. El resto de las empresas del mercado Continuo, 93, también han sido objeto de análisis, aunque no están obligadas se ha considerado que la presentación de información en sus relaciones con las Administraciones Públicas es un aspecto básico de rendición de cuentas con sus grupos de interés.

Como se podrá apreciar en las siguientes páginas, el grado de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa por parte de estas 130 empresas es más que cuestionable: únicamente dos cuentan con un apartado específico en su web corporativa en el que afirman dar cumplimiento a las exigencias derivadas de la Ley 19/2013, Repsol, que dispone de una sección específica sobre la Ley de Transparencia integrada en su área de ética y compliance [6], y AENA, que cuenta con un portal de transparencia desde su web corporativa. El resto no cuenta con un portal específico de transparencia en su web corporativa, y la escasa información sobre financiación pública que se ofrece en la documentación anual relativa al ejercicio 2024 se presenta sin un adecuado grado de desglose.



A la vista de estos resultados, el presente análisis concluirá con un llamamiento del Observatorio RSC para que:

1

Se garantice el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en el ámbito corporativo, de modo que la información sea puesta a disposición de los grupos de interés de acuerdo a los parámetros establecidos en la Ley (como accesibilidad, comparabilidad y especificidad de los datos) y en correspondencia con los datos incluidos en bases de datos públicas.

2

Se reactive de manera urgente el proceso de desarrollo reglamentario (especialmente en referencia a las entidades privadas, y en particular a las grandes empresas), tomando debida cuenta de las aportaciones de las organizaciones de la sociedad civil participantes en las sucesivas consultas sobre este proceso.


02. LOS RIESGOS DE CORRUPCIÓN Y LA FINANCIACIÓN PÚBLICA DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL

Conviene aclarar, en primer lugar, que el presente documento parte de una consideración amplia de “financiación pública” de la actividad empresarial, es decir: se entiende como tal tanto las ayudas (incluyendo las subvenciones) como los convenios y contratos suscritos por empresas privadas con organizaciones del sector público.

Aunque toda actividad empresarial se ve influida por las decisiones adoptadas en el sector público en el plano regulatorio, para muchas empresas esta influencia se extiende también al ámbito financiero y de mercado. El Estado puede facilitar ciertas actividades de actores privados a través de ayudas y convenios basados en el interés general (llegando a incluir el “rescate” de “empresas estratégicas”), pero también es un “cliente” del cual puede depender, de manera estructural o contingente, un alto porcentaje de la facturación de la empresa. No en vano, según la CNMC [7], la actividad de contratación del sector público supone un 10% del PIB nacional.

La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) tiene como finalidad velar por la correcta aplicación de la legislación y, en particular, promover la concurrencia y combatir las ilegalidades, en relación con la contratación pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 332 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. La OIReScon detecta diversos riesgos de integridad en la contratación pública, entre ellos la insuficiente justificación del procedimiento de adjudicación utilizado, fundamentalmente se trata de negociados sin publicidad, emergencia o urgencia, trocear los contratos para convertirlos en menores, la existencia de más de un criterio de adjudicación y las prórrogas tácitas o indebidas.

Según el Informe de Supervisión de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) [8] relativo al ejercicio 2024, las Agencias y Oficinas Antifraude recibieron un total de 187 denuncias relativas a presunto fraude o corrupción en procesos de contratación pública en dicho año, continuando la evolución ascendente registrada anteriormente (142 en 2023, 210 en 2022, 157 en 2021, 130 en 2020 y 118 en 2019). Del mismo modo, el Informe recoge la existencia de 138 comunicaciones o denuncias de prácticas colusorias en materia de contratación pública (121 en 2023, 98 en 2022 y 103 en 2021). Dentro de las prácticas colusorias la más extendida es la de Cártel seguida, aunque de lejos Acuerdo de empresas en la presentación de ofertas.




Cabe suponer, a la vista de estos datos, que **las relaciones entre empresas y entidades del sector público son especialmente sensibles a la “tentación”, por parte de ambos tipos de actores, de obtener ventajas o contraprestaciones indebidas** a partir de estas relaciones. Por lo tanto, incrementar la transparencia sobre este tipo de relaciones permite una mejor fiscalización de la actividad pública por parte de la ciudadanía, mejorando la prevención, detección y respuesta ante incidentes de presunta corrupción.

Los **análisis anuales del Observatorio de RSC sobre las empresas del IBEX 35 han dado cuenta de numerosos casos de presunta corrupción** (incluyendo prácticas anticompetitivas) que afectan o han afectado a las compañías de este índice bursátil en los últimos años. Empresas de sectores como el energético, el financiero o la construcción e infraestructuras parecen especialmente sensibles a estos riesgos, y figuran como actores clave en procesos judiciales que están vinculados con el presunto uso indebido de la contratación pública para el enriquecimiento ilícito y la financiación irregular de partidos políticos (como el “caso Palau” o la “operación Púnica” en España).

A pesar de la alarma social generada por estos casos, el Observatorio de RSC registra una insuficiente evolución de la información acerca de los procedimientos y resultados de la gestión de los riesgos de corrupción (como un ámbito específico y con entidad propia); esto contrasta con una más rápida mejoría en el caso de los compromisos, lo que implica que las transformaciones necesarias siguen, en gran medida, limitadas al plano del discurso y las buenas intenciones (o al menos, que las empresas carecen de un adecuado nivel de transparencia respecto a la implementación de sus políticas anticorrupción).

Por lo tanto, son necesarias medidas de prevención y respuesta frente a los riesgos de corrupción que se deriven de un análisis específico del tipo de actividades de la empresa, su presencia geográfica y sus relaciones con las administraciones públicas. De igual manera, es imprescindible que las instituciones públicas verifiquen la idoneidad de dichos controles, y apliquen mecanismos de refuerzo a la hora de garantizar que la financiación pública de la actividad privada se desarrolle con una adecuada gestión de los riesgos de corrupción.

Por la propia concepción del Estado en las sociedades democráticas, **la transparencia sobre los criterios, procesos y mecanismos de control de la financiación pública es un elemento fundamental para garantizar el buen desempeño de la actividad del sector público**. La ciudadanía tiene el derecho, y el deber, de velar por un correcto aprovechamiento de los recursos públicos, y para ello es imprescindible que cuente con información fiable, accesible y adecuada a sus necesidades.



El Estado debe velar por hacer cumplir este derecho a la información, y así está plasmado en las diferentes normativas a las que se ha aludido con anterioridad. En especial, la Ley 19/2013 subraya en repetidas ocasiones el objetivo de facilitar “el escrutinio público”, y la LCSP, en su Art. 154, menciona que “La formalización de los contratos deberá publicarse, junto con el correspondiente contrato, en un plazo no superior a quince días tras el perfeccionamiento del contrato en el perfil de contratante del órgano de contratación”.


En el ámbito empresarial, el Eurobarómetro 524: Actitudes hacia la corrupción en los negocios, publicado en 2023 en base a más de 12.800 entrevistas a personal corporativo en toda la UE, revela que hasta un 39% de los encuestados españoles consideraron que en los últimos 3 años la corrupción les habría impedido obtener licitaciones, concesiones u otros negocios por concurso público, frente al 26% del conjunto de los europeos. El 71% consideró que la corrupción estaba “extendida o muy extendida” en la contratación pública a nivel nacional y el 74% a nivel regional y local (frente al 53% y al 54% de la UE).

Según el citado Eurobarómetro, las “especificaciones a medida” (75%), los conflictos de interés en la evaluación de ofertas (66%) y el reparto de licitaciones, la intervención de participantes en el diseño de las especificaciones y el abuso de los procedimientos de emergencia (las tres con un 59%) aparecen como las formas de corrupción más frecuentes en la contratación pública en España.

En particular, el “abuso de procedimientos de emergencia para justificar el uso de procedimientos abreviados o no competitivos”, extendido o muy extendido para un 59% de las personas encuestadas en España y un 46% en el conjunto de la UE, es un riesgo que ha tomado especial relevancia a partir de la crisis sanitaria derivada de la pandemia por Covid19.

Los riesgos de corrupción en la contratación pública en el contexto de la pandemia por Covid-19

La irrupción de la pandemia, especialmente a partir de marzo de 2020, dio lugar a un nuevo escenario en relación con los riesgos de corrupción. La necesidad de una respuesta inmediata a la crisis dio lugar a una proliferación de procesos contratación pública con carácter de urgencia.




Según los datos de Civio [9], basados en la información recogida en el Portal de Contratos del Sector Público [10], se produjeron 25.068 adjudicaciones de emergencia en el periodo entre marzo y diciembre de 2020, con un importe total de 6.444.650.637€. La mayoría de estos contratos estaban relacionados con la adquisición de insumos sanitarios, sin embargo, según Civio, la vía de emergencia (caracterizada por la limitación de su uso a situaciones excepcionales y la existencia de menores controles previos y mecanismos de transparencia) se habría utilizado también para otro tipo de servicios. La mayor parte de este importe corresponde a suministros (casi 5.400 millones de euros), seguidos por los servicios (unos 695 millones de euros) y obras (326 millones de euros).

La OIReScon en su Informe especial de supervisión de los contratos tramitados por vía de emergencia en el 2021 [11] revela que, tras el súbito incremento del volumen de este tipo de contratos (de los 500.099.153,73 euros en 2019 a los 6.412.054.768,74 euros en 2020), en 2021 se experimenta un significativo descenso, pero manteniéndose aún muy por encima de los niveles pre pandemia (1.753.776.101,28 euros) El 81,76% de los contratos de emergencia estuvieron relacionados con la respuesta a la pandemia, lo que supone un 73,99% del importe total de los mismos.

La Comisión Europea emitió en abril de 2020 [12] una recomendación orientada a flexibilizar los procedimientos para la adquisición de suministros, servicios y obras necesarias para hacer frente a la crisis; entre las medidas propuestas se incluía la posibilidad de reducir los plazos de adjudicación o incluso habilitar adjudicaciones directas acordes a las necesidades de "extrema emergencia". Sin embargo, la recomendación de la Comisión llamaba a una utilización mesurada de dichas medidas, basándose en la postura del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: *"Dado que, en estos casos, los poderes adjudicadores se apartan del principio básico del Tratado relativo a la transparencia, el Tribunal exige que el recurso a este procedimiento tenga carácter excepcional"*.

La eventual falta de transparencia en estos procesos de contratación pública, así como la escasa oferta de determinados bienes y servicios por las masivas e imprevistas demandas de las instituciones, constituyen un entorno en el que los riesgos de corrupción pueden intensificarse [13]. En particular, según un informe de la Oficina de Prevención y Lucha Contra la Corrupción de Baleares [14], *"las adquisiciones de emergencia son aún más vulnerables a las malas prácticas, ya que pueden implicar un sólo abastecimiento, plazos acelerados, prepago y una lucha general para asegurar los suministros que pueden minimizar la diligencia debida y el escrutinio del proveedor"*.




Para mitigar este tipo de riesgos, como reporta la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación Pública [15], *“toda entidad, decisora o ejecutora, que participe en la ejecución de las medidas del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia deberá disponer de un Plan de medidas antifraude”*, a fin de garantizar que los fondos correspondientes se han utilizan de manera acorde a las normas sobre prevención, detección y corrección del fraude, la corrupción y los conflictos de intereses.

Ante esta situación, GRECO emitió, en abril de 2020, una comunicación [16] orientada a que los Estados tomasen en consideración los riesgos de corrupción en la respuesta a la emergencia sanitaria. Las **recomendaciones de GRECO** inciden sobre todo en la vigilancia de los procedimientos de compra pública, el soborno en los servicios relacionados con la asistencia médica, el fraude en la comercialización de insumos o los conflictos de intereses en el desarrollo y aprobación de nuevos productos.

La Declaración Política de la Sesión Especial de la ONU contra la corrupción [17], emitida en mayo de 2021, mostró el compromiso de los Estados Miembros de intensificar sus políticas anticorrupción respecto a los sectores público y privado. En particular, la Declaración subraya la necesidad de establecer medidas para enfrentar de manera efectiva el riesgo de corrupción asociado a los procesos de contratación pública en la respuesta y recuperación frente a la crisis sanitaria, y cómo ésta impacta negativamente en la capacidad de respuesta a la emergencia. En este sentido, recomendó la inclusión de disposiciones anticorrupción en los contratos, así como la consideración de antecedentes de este tipo de irregularidades en las empresas que concurren a los procesos de licitación.

La materialización de los riesgos de corrupción en la relación entre empresas y sector público, en un contexto como el generado por la pandemia por Covid-19, limita la capacidad de respuesta a la emergencia y la superación de su impacto económico por parte de los Estados [18].

Además, genera (ya sea de manera más o menos inmediata [19] o incluso años después [20]) casos mediáticos que aumentan la desconfianza en las instituciones, el descrédito del sistema político y la pérdida de legitimidad democrática. En palabras del Secretario General de la ONU António Guterres [21], *“la corrupción en tiempos de la COVID-19 podría llegar a socavar gravemente la buena gobernanza en todo el mundo, y a desviarnos aún más de nuestro camino hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”*.



Para finalizar este apartado, conviene hacer una breve referencia a otro ámbito relacionado con la corrupción, como es el de las actividades de lobby, en tanto que pueden implicar un riesgo de “influencia indebida” o desigual de los grandes grupos de presión corporativos sobre los ámbitos de decisión pública [22]. Según la OCDE [23], la pandemia reveló las debilidades de los marcos de gobernanza contra la influencia indebida y las desigualdades en la influencia, así como el riesgo de que las actividades de lobby por parte de poderosos grupos de intereses poderosos y con estrechas conexiones con los responsables de la toma de decisiones [24] condujeran a respuestas a las crisis sesgadas hacia las demandas de dichos grupos. Desde el inicio de la crisis, la actividad de los lobbies corporativos a nivel europeo se orientó, en gran medida, a la obtención de diversas formas de financiación pública.

03. LA LEY 19/2013: ¿UNA REGULACIÓN DE MÍNIMOS O A MEDIAS?

Subvención y Ayuda Pública

Antes de describir los principios básicos de las obligaciones de publicidad activa para empresas contenidas en la Ley 19/2013, resulta necesario hacer una breve aclaración acerca de los conceptos “subvención” y “ayuda pública”. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), en su “Criterio interpretativo sobre el ámbito subjetivo de la publicidad activa” [25] (2019), discute brevemente ambos conceptos, señalando que el concepto de “ayuda pública” tiene una mayor amplitud: *“comprende cualquier disposición de fondos públicos en favor de una persona pública o privada que produzca para ésta cualquier ventaja o beneficio especial. Así, entrarían dentro del concepto de ayuda pública, aparte de las subvenciones, las donaciones, las exenciones y bonificaciones fiscales, los avales y garantías y los créditos blandos”* (CTBG 2019, p.66), a los que se añaden también las ventajas en especie (uso de suelo, cesiones de inmuebles, etc.)

Esto implica que las subvenciones son un subgrupo de ayudas públicas para las cuales, en el caso de España, se aplica la definición contenida en el art. 2 de la Ley 38/2003 (Ley General de Subvenciones [26]): *“toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:*

- a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.*
- b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.*
- c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública”.*

El CTBG se alinea, en el mencionado Criterio, con la perspectiva de “ayuda pública” utilizada por la CNMC [27]: *“ventaja económica que puede revestir diversas formas, concedida de modo selectivo a operadores o empresas por parte de los poderes públicos”*. De acuerdo con este punto de vista, como se mencionó anteriormente, las subvenciones serían un tipo de ayudas públicas, cuyo análisis estadístico por parte de CNMC se estructura en función de las siguientes categorías:

CUADRO 1: Tipos de ayudas públicas según CNMC

Ayudas regulares	Ayudas al sector financiero
<ul style="list-style-type: none">• Subvención directa• Exención fiscal• Diferimiento fiscal• Participación en el capital• Préstamos "blandos"• Garantías	<ul style="list-style-type: none">• Recapitalización• Rescate o protección de activos deteriorados• Garantías• Otras medidas de apoyo a la liquidez


Fuente: Elaboración propia en base a metodología de CNMC (2023):
"Informe Anual sobre Ayudas Públicas"

La definición de CNMC, a su vez, emana del concepto de "ayuda estatal" expresado en el Tratado de Funcionamiento de la UE [28]: al asumir que dichas ayudas favorecen a sus beneficiarios respecto a otros competidores, se establece que las mismas deben estar justificadas por motivos de interés general, así como sometidas a fiscalización y escrutinio público para evitar que alteren la libre competencia o los intercambios comerciales entre Estados de la UE.

Convenios y contratos públicos

Los convenios y contratos públicos se incluyen en las obligaciones de publicidad activa, pero no se considera su volumen a la hora de determinar el ámbito de aplicación. En términos generales, Ley de Contratos del Sector Público [29] (LCSP) es la principal referencia a la hora de definir los mecanismos de contratación de las organizaciones públicas con el sector privado.

La diferenciación entre los conceptos de "contrato" y "convenio" pueden resultar compleja: mientras que en los contratos se asumen intereses independientes que implican el establecimiento de una contraprestación, los convenios tendrían como característica fundamental la existencia de una confluencia de intereses, que implica la cooperación en la gestión y la participación común en los resultados obtenidos. [30].



En este sentido, la LCSP (Art. 6) excluye de su ámbito los convenios y encomiendas de gestión [31], siempre que dichos acuerdos se realicen con entidades que “no tengan vocación de mercado”, tengan como finalidad la prestación de servicios públicos y garanticen que dicha cooperación se desarrolla de acuerdo con el interés general. Si no concurren dichas circunstancias, los dichos acuerdos recibirán la consideración de contrato.


Por su parte, los contratos son acuerdos con entidades del Sector Público (según se definen en el Art. 3), independientemente del contratista o de la forma jurídica de los mismos, siempre que tengan “carácter oneroso”. Según establece la propia LCSP (Art.2): “se entenderá que un contrato tiene carácter oneroso en los casos en que el contratista obtenga algún tipo de beneficio económico, ya sea de forma directa o indirecta”.

Aunque los límites entre convenio y contrato público puedan someterse en ocasiones a controversia, por norma general, la información básica sobre los mismos debería estar incluida en los portales de transparencia de instituciones públicas y empresas.

Obligaciones y límites de la publicidad activa para las empresas, según la Ley de Transparencia

En 2013 España aprobó la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, convirtiéndose en uno de los últimos países de la Unión Europea en aprobar una ley sobre esta materia. Según el preámbulo de la propia ley, esta presenta un triple alcance: *“incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública – que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas–, reconoce y garantiza el acceso a la información –regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo– y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento –lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública–”*.

Esta Ley establece una serie de medidas de cumplimiento obligatorio para la Administración General del Estado, la administración de las comunidades autónomas, Ceuta y Melilla y administraciones locales. Gracias a la presión ejercida durante el trámite legislativo por partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, se logró ampliar su ámbito de aplicación a otras instituciones como la Casa Real, el Congreso, el Senado, el Tribunal Constitucional, el Banco de España, el Defensor del Pueblo, agencias estatales, entidades públicas empresariales, entidades gestoras de la Seguridad Social y fundaciones del sector público, entre otras.



Además, según el Artículo 3 “Otros sujetos obligados”, la Ley se aplica parcialmente, en lo relativo a publicidad activa, a partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales, así como a entidades privadas, cuando éstas reciban subvenciones públicas por importe superior a 100.000 € en el ejercicio o cuando al menos un 40% de sus ingresos anuales provengan de fondos públicos, siempre que superen la cantidad de 5.000€.

Concretamente, estos sujetos obligados deberán, según el **Artículo 8, publicar en su web corporativa la información sobre contratos o convenios celebrados con Administraciones Públicas, así como a las subvenciones** que reciban cuando el órgano concedente sea una Administración Pública. Concretamente:


a) Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de la licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento [32] y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente (...)

b) La relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Igualmente, se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de esta.

c) Las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios.”

Del mismo modo, la Ley de Transparencia entiende que el sometimiento de los sujetos obligados a las obligaciones de información de otras normativas no exime del cumplimiento de los criterios mínimos establecidos por esta Ley, sino que debe plantearse como complementario.

Otro aspecto fundamental son los límites al derecho de acceso a la información, recogidos en el art. 14 de la Ley, al cual se han acogido en numerosas ocasiones las administraciones públicas para denegar el acceso a determinados datos [33].




Entre los perjuicios mencionados por el texto legal, los que parecen ser más utilizados para denegar el acceso a la información son los relacionados con “La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva” y, sobre todo, los relativos a “Los intereses económicos y comerciales” y “El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial”.

El CTBG, en su Criterio interpretativo sobre el límite al derecho de acceso de intereses económicos y comerciales (2019) [34], aclara que dichos límites operan también en relación con la publicidad activa, siendo especialmente sensible (y potencial sujeto de controles reforzados) la publicación de información contractual, relativa a las encomiendas de gestión o subvenciones, sobre presupuestos y resultados e informes de auditoría y fiscalización.

Sin embargo, este Criterio enfatiza, remitiendo al propio artículo 14.2, que la aplicación de los límites *“será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”*. Es decir, dichos límites no operan de manera automática ni suponen una exclusión total de las obligaciones, sino que *“cada caso debe ser objeto de un estudio individualizado, de la aplicación del test del daño, y de la ponderación de sus circunstancias tal como rige en el Preámbulo de la Ley”*. Además, el CTBG (2019, p.26) subraya que *“no es suficiente argumentar que la existencia de una posibilidad incierta pueda producir un daño sobre los intereses económicos y comerciales para aplicar el límite con carácter general. El perjuicio debe ser definido indubitado y concreto” (...)* Dicho daño debe ser *sustancial, real, manifiesto y directamente relacionado con la divulgación de la información”*.

En línea con lo anterior, cabe afirmar que si bien la Ley 19/2013 establece salvaguardias para evitar el perjuicio que pudieran causar las obligaciones de publicidad activa también establece que el uso de dichas salvaguardias debe ser razonable y no afectar negativamente al derecho legítimo de acceso a información de relevancia pública.

La Ley, en su Artículo 16: *“En los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida”*. De acuerdo a esta consideración, se ha concedido a determinados demandantes el acceso parcial a documentación en poder de instituciones públicas, siendo un caso reciente y de cierta relevancia la reclamación de acceso a la información sobre la solicitud y acuerdo de concesión del millonario “rescate” a la aerolínea Plus Ultra en 2023 [35].




Finalmente, cabe mencionar que la Ley 19/2013 establece en su Artículo 5 que la información suministrada en cumplimiento de obligaciones de publicidad activa debe localizarse en la web corporativa y tener las siguientes características: claridad, actualización, gratuidad, estructuración, accesibilidad universal, calidad, facilidad de identificación y localización, interoperabilidad y posibilidad de reutilización. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno [36] (CTBG), cuyo Estatuto se aprobó en 2014, será la institución encargada de hacer cumplir la nueva regulación.

La aprobación de la Ley de Transparencia en 2013, y su entrada en vigor un año después, significaron hitos en relación a la regulación de esta materia en España. Pero conviene recordar, en la línea con lo advertido por Transparencia Internacional [37], que se trata de una ley “de mínimos”, en tanto que “establece una serie de obligaciones estándar o básicas, que pueden ser ampliadas o superadas por las leyes de transparencia autonómicas”. Si bien queda fuera del alcance del presente documento la revisión comparativa de dicha normativa autonómica, lo cierto es que, en la actualidad, todos los gobiernos autonómicos cuentan con su propia regulación específica en este ámbito [38].

Desde su aprobación, la Ley 19/2013 ha recibido numerosas críticas [39], siendo precisamente dicho carácter “de mínimos” un elemento muy cuestionado. El desarrollo de las disposiciones aparece como pendiente de definición en las normativas autonómicas, lo cual para ciertos autores podría dar lugar a asimetrías en el ejercicio del derecho de acceso a la información en función del territorio, o a la falta de recursos para garantizar el cumplimiento efectivo de las diferentes regulaciones [40].

En mitad de la proliferación de regulaciones subnacionales, la propia Ley nacional ha experimentado tímidos intentos de desarrollo normativo, plasmados en consultas públicas [41], la última de ellas realizada en 2023 [42]. El III Plan de Gobierno Abierto (2017-2019) ya estableció como objetivo estratégico [43] el “*Desarrollo de la Ley 19/2013, de 9 de noviembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno contando con la participación de los agentes interesados durante el periodo de consulta pública y el trámite de audiencia*”. Sin embargo, dicho desarrollo fue pospuesto una vez más [44], y pese a incluirse de nuevo en el IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024 [45] y haber sido objeto de discusión por parte de un Grupo de Trabajo específico [46], parece que la demandada reforma de la Ley de 2013 tendrá que esperar más allá de la conclusión de dicho Plan [47].



La Ley de Transparencia vino a cubrir un notable vacío en el ordenamiento jurídico español, y que ha contribuido a promover una cultura de la transparencia en las instituciones públicas. Pero de acuerdo con las críticas de organizaciones de la sociedad civil, compartidas en parte por las conclusiones de las últimas evaluaciones del Grupo de Estados Contra la Corrupción (GRECO) [48], **dicha regulación sigue necesitando un mayor desarrollo (en particular en cuanto a las obligaciones de publicidad activa) y mayores recursos de cara a garantizar su cumplimiento.**

Cabe afirmar, por lo tanto, que las obligaciones de publicidad activa para las empresas a las que les resulta de aplicación están delimitadas de manera específica en la Ley de Transparencia, y refrendadas en los sucesivos Criterios Interpretativos del CTBG. Más allá de que se plantee como una ley “de mínimos”, que puede complementarse con otras normativas, sus obligaciones elementales para el sector privado están expresamente desarrolladas en la Ley 19/2013. Por lo tanto, **independientemente de la falta de resultados en su desarrollo normativo, llama la atención el incumplimiento generalizado que, una vez más, ha constatado el Observatorio de RSC en empresas que reciben importes millonarios en ayudas públicas.**


04. LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, AL RESCATE DE LAS “EMPRESAS ESTRATÉGICAS” EN EL CONTEXTO POST PANDEMIA

La crisis económica derivada de la emergencia sanitaria por Covid-19 dio lugar a un despliegue sin precedentes de programas de apoyo público al sector corporativo para paliar los efectos derivados de la pandemia. No en vano, la Comisión Europea calificó los fondos NextGenerationEU como “el mayor paquete de estímulo jamás financiado” [49], canalizándose esta y otras alternativas comunitarias a través de iniciativas nacionales como, en el caso de España, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

El análisis “Radiografía de las subvenciones provenientes de los fondos europeos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en España” elaborado por el Observatorio Fondos Next Generation EU EsadeEcPol-EY Insights, concluye que la mayoría de los fondos no han llegado en 2022 al tejido productivo (se calcula que el tejido productivo ha recibido 3.400 millones) [50]. Las críticas [51] en relación a la selección de proyectos, el reparto de las ayudas y la transparencia [52] en la gestión se han lanzado desde muchos sectores sociales. No obstante, esa misma crítica es de aplicación a las empresas que facilitan poca y muy poco detallada información sobre las subvenciones públicas recibidas en el marco de dichos programas.

Un destino prioritario de estos fondos, sometido a menudo a la controversia en la esfera pública, ha sido el rescate de empresas consideradas “estratégicas” para las economías de la UE, en tanto que su caída podría generar un pernicioso efecto en cadena con gran afectación para el conjunto del Espacio Económico Europeo. Dichos “rescates” consisten sobre todo en préstamos o garantías de financiación por parte de instituciones públicas como, en el caso de España, el Instituto de Crédito Oficial (ICO) o la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) [53] a través del Fondo de apoyo a la solvencia a empresas estratégicas, creado en 2020 [54].

Las aerolíneas son un ejemplo paradigmático de este tipo de “rescates”. Como atestiguó el Observatorio de RSC en una investigación a instancias de Greenpeace Europa [55], los grandes grupos de aviación europeos recibieron millonarias ayudas bajo diversas fórmulas, aunque por lo general con un muy bajo nivel de condicionalidad en cuanto a factores sociales y ambientales asociados al impacto de sus actividades. Lo que podría ser una oportunidad para la recuperación de sus actividades con un mayor enfoque a la RSC, se transformó en gran medida en un “cheque en blanco” que convalidaba, en ciertos casos, un modelo de gestión arriesgado e insostenible en el medio/largo plazo.



El informe de CNMC sobre ayudas públicas [56] publicado en 2023 indica que en el año 2021, *“el importe total de las medidas COVID-19 ascendió a 190.650 millones de euros, lo que supone alrededor del 57% del total y representa el 1,31% del PIB de la UE-27”* (CNMC 2023, p.5) Alemania lidera la clasificación de países beneficiarios de estas ayudas, con 64.303 millones de euros (34% del total), seguido por Francia (39.919 millones, 21% del total de las ayudas en la UE-27) e Italia (22.941 millones, 12% del total). España ocupa la cuarta posición, con 12.484 millones de euros (6,55% del total). A las dos subcategorías de ayudas regulares existentes desde el ejercicio 2020, como consecuencia de la pandemia de coronavirus, se añadió una tercera en 2022: las ayudas del Marco Temporal de Crisis y Transición.

Según el informe referido a 2023 (CNMC 2025, p.8), *“Tanto en España (del 1,20% del PIB del ejercicio 2022 al 0,83% del año 2023) como en el conjunto de la UE-27 (del 1,42% del año 2022 al 1,09% del PIB del año 2023) se ha producido un descenso significativo de las ayudas de Estado en 2023”*. En por lo que se refiere al Marco Temporal de Ayudas por el COVID-19, su cuantía disminuye drásticamente, lo que parece lógico debido a su ámbito temporal (CNMC, 2025).

Cabe recordar que la Orden del Consejo de Ministros que definía el funcionamiento del mencionado **Fondo de la SEPI [57] establecía obligaciones de publicidad activa para la institución (publicar, en un plazo máximo de 3 meses, la identidad de la empresa, los importes nominales y los términos), pero también para las empresas beneficiarias**. Concretamente, se establece que *“publicarán en sus portales corporativos información sobre la utilización de la ayuda recibida en un plazo de doce meses desde la fecha de concesión de la ayuda y, posteriormente, de forma periódica cada doce meses, hasta el pleno reembolso de la ayuda. En el caso de grandes empresas, dicha publicidad incluirá información sobre la forma en que la utilización de la ayuda recibida apoya sus actividades en consonancia con los objetivos de la UE y las obligaciones nacionales relacionadas con la transformación ecológica y digital, incluido el objetivo de la UE de lograr la neutralidad climática de aquí a 2050”*.

Más allá de si se consideran necesarios o innecesarios dichos rescates, o de la discusión sobre su cuantía o el carácter “estratégico” de las empresas rescatadas, tanto en la mencionada investigación como en el presente análisis se parte de una misma premisa: **las empresas cuya propia sostenibilidad depende en gran medida de fondos públicos, ya sea de modo estructural o contingente, deberían ser transparentes sobre importes recibidos, condiciones y características de los programas de financiación. Independientemente de las obligaciones de información por parte del sector público, la información ofrecida por las grandes empresas debe ser complementaria y accesible para los grupos de interés.**

05. RESULTADOS DE ANÁLISIS

Metodología


El presente informe analiza los niveles de transparencia de las empresas españolas que cotizan en el Mercado Continuo, a la luz de las obligaciones establecidas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Esta norma tiene como objetivo reforzar la transparencia de la actividad pública, garantizar el derecho de acceso de la ciudadanía a la información pública y establecer principios y obligaciones de buen gobierno, que se extienden también a determinados sujetos privados cuando reciben fondos públicos.

CUADRO 2: Empresas analizadas

CONCEPTO	Nº EMPRESAS
Empresas analizadas (IBEX + Mercado Continuo)	130
Empresas que superan el umbral de 100.000 € en ayudas públicas	40
Empresas que cotizan en el SIBE (IBEX + Mercado Continuo)	130

Fuente: Elaboración propia

El análisis se basa en un total de 21 indicadores, estructurados en tres grandes dimensiones: ayudas públicas, contratos y convenios. En una primera fase, se identifican los datos generales de cada empresa: denominación social, pertenencia al IBEX 35 o al Mercado Continuo, condición de sujeto obligado en 2024 por haber recibido ayudas públicas en 2023 por un importe superior a 100.000 euros, y existencia, o no, de un apartado o portal de transparencia en su web corporativa mediante el cual la empresa afirme dar cumplimiento a las obligaciones de publicidad activa previstas en la Ley 19/2013.



El segundo bloque de indicadores se centra específicamente en las ayudas públicas recibidas. En este apartado se evalúa si la empresa informa sobre el concepto u objeto de las ayudas, la administración concedente, la naturaleza de estas (subvenciones sin contraprestación, préstamos, instrumentos híbridos u otras formas de financiación pública) y el grado de desagregación de la información publicada. A partir del tercer bloque, los indicadores analizan la información relativa a los contratos con las administraciones públicas, incluyendo el importe de los contratos, su objeto, la administración contratante y las fechas de inicio y finalización del periodo de vigencia. Finalmente, el último bloque examina la transparencia en relación con los convenios suscritos con las administraciones públicas, valorando si se informa sobre el importe, el objeto del convenio, la administración firmante y la duración temporal del mismo.

CUADRO 3: Indicadores analizados sobre Ayudas Públicas

INDICADOR	DENOMINACIÓN
A_01	El portal de transparencia informa sobre el importe de las ayudas recibidas
A_02	El portal de transparencia informa sobre el concepto / objeto de las ayudas recibidas
A_03	El portal de transparencia informa sobre la administración concedente
A_04	El portal de transparencia informa sobre subvenciones sin contraprestación
A_05	El portal de transparencia informa sobre préstamos
A_06	En caso de informar sobre préstamos, indica el tipo de interés
A_07	El portal de transparencia informa sobre instrumentos híbridos u otro tipo de ayudas públicas

7 INDICADORES EN LA DIMENSIÓN

Fuente: Elaboración propia

CUADRO 4: Indicadores analizados sobre Contratos con Administraciones Públicas

INDICADOR	DENOMINACIÓN
CN_01	El portal de transparencia informa sobre el importe de los contratos con administraciones públicas
CN_02	El portal de transparencia informa sobre el concepto / objeto de los contratos
CN_03	El portal de transparencia informa sobre la administración contratante
CN_04	El portal de transparencia informa sobre el inicio del periodo de vigencia del contrato
CN_05	El portal de transparencia informa sobre el final del periodo de vigencia del contrato

5 INDICADORES EN LA DIMENSIÓN

Fuente: Elaboración propia

CUADRO 5: Indicadores analizados sobre Convenios con Administraciones Públicas

INDICADOR	DENOMINACIÓN
CV_01	El portal de transparencia informa sobre el importe de los convenios con administraciones públicas
CV_02	El portal de transparencia informa sobre el concepto / objeto de los convenios
CV_03	El portal de transparencia informa sobre la administración con la que se firma el convenio
CV_04	El portal de transparencia informa sobre el inicio del periodo de vigencia del convenio
CV_05	El portal de transparencia informa sobre el final del periodo de vigencia del convenio

5 INDICADORES EN LA DIMENSIÓN

Fuente: Elaboración propia

El análisis cualitativo de la información disponible en las webs corporativas, consultadas en 2025, se complementa con un cruce de datos cuantitativos procedentes del listado de Grandes Beneficiarios (GB) de 2024. Este contraste ha permitido evaluar la coherencia entre el volumen de recursos públicos percibidos por las empresas y su grado de cumplimiento con las obligaciones legales de transparencia.



Resultados

Los resultados obtenidos para las empresas que integran el Mercado Continuo en 2024 evidencian un nivel de cumplimiento extremadamente bajo de las obligaciones de publicidad activa. **De las 130 empresas analizadas**, 40 son sujetos obligados de acuerdo con la Ley 19/2013, **únicamente dos cuentan con un apartado específico en su web corporativa en el que afirman dar cumplimiento a las exigencias derivadas de la Ley 19/2013: Repsol** dispone de una sección específica sobre la Ley de Transparencia integrada en su área de ética y compliance, y **AENA**, cuenta con un portal de transparencia desde su web corporativa.

No obstante, incluso en estos dos casos se identifican carencias relevantes. La mera existencia de un espacio formal dedicado a la transparencia no garantiza el cumplimiento íntegro de la norma ya que la información publicada no siempre es completa, sistemática ni fácilmente accesible, y en algunos casos resulta complejo verificar si se están atendiendo de forma efectiva todas las obligaciones establecidas por la ley.

REPSOL

Repsol cuenta con un apartado específico en su página web dedicado a la Ley de Transparencia, en el que reconoce expresamente su condición de sujeto obligado “al haber percibido durante el periodo 2021 ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros”. No obstante, ya desde un primer análisis se observa que la información publicada se encuentra parcialmente desactualizada. A pesar de ello, la compañía publica un listado relativamente detallado de contratos, convenios, subvenciones y ayudas públicas recibidas, en el que se incluyen los organismos concedentes, los proyectos financiados, las fechas de inicio y fin de vigencia, así como los importes asociados, incluidos los correspondientes a préstamos. Este nivel de desagregación supone una diferencia significativa respecto al resto de las empresas analizadas. En términos temporales, los convenios presentan información actualizada hasta 2025, los contratos hasta 2024 y las subvenciones, debido a su carácter plurianual, incluyen casos que se extienden hasta 2028. El caso de Repsol demuestra, por tanto, que es posible para una gran empresa cumplir de forma sustancial con las exigencias de la Ley 19/2013, aunque persistan márgenes de mejora.




AENA

AENA, en contraste, no presenta la información de manera directa, sino que establece distintas modalidades de solicitud de la información. Aparte de los mecanismos de solicitud de información previstos por la ley, existen determinados contenidos que deben publicarse de oficio, sin necesidad de solicitud previa, por ostentar la condición de sujeto obligado. En este sentido, aunque AENA dispone de un portal de transparencia formalmente estructurado, el análisis revela igualmente limitaciones en cuanto a la exhaustividad y claridad de la información ofrecida.

El contraste entre el volumen económico de los fondos públicos recibidos y el grado de cumplimiento efectivo de la Ley de Transparencia resulta especialmente llamativo. Aunque son 130 empresas las que figuran en el listado de Grandes Beneficiarios y, por el importe de las ayudas percibidas, se encuentran claramente dentro del ámbito de aplicación de la norma, la revisión de sus canales digitales muestra que solo dos disponen de una web que pueda considerarse mínimamente alineada con las exigencias legales de transparencia.

El resto de las empresas del IBEX 35 no cuenta con un portal o apartado de transparencia claramente identificado en su web corporativa, ni realiza una referencia explícita al cumplimiento de la Ley 19/2013, a pesar de recibir, algunas de ellas, importantes volúmenes de fondos públicos.

El análisis también se ha extendido a las empresas cotizadas en el Mercado Continuo español y los resultados son concluyentes, ninguna de las empresas analizadas cumple con las obligaciones de publicidad activa establecidas en la Ley de Transparencia. En ningún caso se ha identificado un apartado o portal de transparencia en sus webs corporativas que permita afirmar que se está dando cumplimiento a las exigencias de la Ley 19/2013, circunstancia especialmente relevante si se tiene en cuenta que 40 de estas empresas figuran como beneficiarias de ayudas y subvenciones públicas por cuantías significativas.





Grandes beneficiarios

Este déficit de cumplimiento no se corrige siquiera al analizar a los principales operadores económicos. **De las 100 primeras empresas del listado de Grandes Beneficiarios (GB) por importe, únicamente Repsol presenta un sitio web que cumple de forma reconocible con los criterios mínimos de transparencia y accesibilidad exigidos por la normativa.** Repsol figura en el listado con un importe de 23,46 millones de euros, lo que refuerza la evidencia de que el cumplimiento no guarda relación directa con el tamaño ni con la capacidad económica de las entidades analizadas.

GRUPO TELEFÓNICA



El caso del Grupo Telefónica resulta ilustrativo. Telefónica aparece en el listado con ayudas recibidas durante el 2024 por un importe de 9,25 millones de euros, situándose entre las compañías con mayor volumen económico de la tabla analizada. Aunque en el listado general del GB el grupo ocupa posiciones destacadas y aparecen varias de sus filiales, en la tabla concreta utilizada en este análisis el importe agregado identificado asciende a 9,25 millones de euros. Pese a ello, no se ha identificado ninguna web corporativa, ni de la matriz ni de sus filiales.

En conjunto, los datos apuntan a un incumplimiento estructural y generalizado de la normativa de transparencia. La falta de adaptación no se concentra en entidades de menor tamaño, sino que afecta de forma directa a grandes grupos empresariales, muchos de ellos cotizados y con presencia en el IBEX 35, cuyos importes superan ampliamente los umbrales legales. Todo ello sugiere que la aplicación práctica de la Ley 19/2013 no está siendo tratada como una obligación efectiva y exigible, sino como un requisito de baja prioridad y escasa fiscalización.

CUADRO 6: Grandes perceptores 2024 (empresas mercado continuo)

EMPRESA	COTIZACIÓN	IMPORTE
ACERINOX	IBEX 35	8.680.537,74 €
ACS, ACTIVIDADES CONST.Y S.	IBEX 35	213.830,92 €
AENA SME, SA	IBEX 35	225.824,81 €
AIRBUS SE	MERCADO CONTINUO	16.000.000 €
ALMIRALL	MERCADO CONTINUO	6.116.879,67 €
ARCELORMITTAL	IBEX 35	41.935.386,08 €
BANCO DE SABADELL	IBEX 35	16.366.277,32 €
BODEGAS RIOJANAS	MERCADO CONTINUO	202.767,93 €
CAIXABANK	IBEX 35	9.777.901,80 €
CEMENTOS MOLINS, S.A.	MERCADO CONTINUO	419.668,10 €
CEPSA	MERCADO CONTINUO	51.344.788,19 €
ENAGÁS	IBEX 35	364.461,37 €

CUADRO 6: Grandes perceptores 2024 (empresas mercado continuo) cont.

EMPRESA	COTIZACIÓN	IMPORTE
ENCE ENERGÍA Y CELULOSA	MERCADO CONTINUO	4.361.965,58 €
ENDESA SA	IBEX 35	28.607.015,45 €
ERCROS	MERCADO CONTINUO	9.828.858,41 €
FCC	MERCADO CONTINUO	18.753.002,82 €
GESTAMP AUTOMOCIÓN SA	MERCADO CONTINUO	8.956.357,31 €
GRIFOLS	IBEX 35	1.400.952,49 €
GRUPO ACCIONA SA	IBEX 35	40.000.000 €
GRUPO FERROVIAL SA	IBEX 35	1.145.519,42 €
IBERDROLA	IBEX 35	44.901.689,42 €
INDRA SISTEMAS SERIE "A"	IBEX 35	5.330.832,40 €
INTERNATIONAL CONSOLIDATED AIRLINES GROUP	IBEX 35	2.938.039,59 €
LABORATORIO REIG JOFRE	MERCADO CONTINUO	553.171,50 €

CUADRO 6: Grandes perceptores 2024 (empresas mercado continuo) cont.

EMPRESA	COTIZACIÓN	IMPORTE
LIBERTAS 7	MERCADO CONTINUO	848.086,78 €
LINGOTES ESPECIALES	MERCADO CONTINUO	1.263.682,60 €
MERLIN PROPERTIES SOCIMI SA	IBEX 35	101.890,84 €
MINERALES Y DERIVADOS	MERCADO CONTINUO	371.413,29 €
NATURGY ENERGY	IBEX 35	243.510,64 €
NICOLA CORREA SA	MERCADO CONTINUO	226.966,91 €
PESCANOVA SA	MERCADO CONTINUO	145.267,53 €
PHARMA MAR	MERCADO CONTINUO	228.036,32 €
PROSEGUR CASH	MERCADO CONTINUO	320.823,00 €
REPSOL	IBEX 35	23.460.095,23 €
SACYR	MERCADO CONTINUO	694.573,20 €
SQUIRREL MEDIA, S.A.U.	MERCADO CONTINUO	365.304,30 €

CUADRO 6: Grandes perceptores 2024 (empresas mercado continuo) cont.

EMPRESA	COTIZACIÓN	IMPORTE
TÉCNICAS REUNIDAS	MERCADO CONTINUO	1.673.569,03 €
TELEFÓNICA	MERCADO CONTINUO	9.253.554,03 €
TUBOS REUNIDOS SA	MERCADO CONTINUO	2.007.391,28 €
VISCOFAN	MERCADO CONTINUO	2.912.089,34 €

Fuente: Infosubvenciones

06. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES


Del análisis realizado, se desprende la conclusión de que los niveles de transparencia de grandes beneficiarios de ayudas públicas durante el año 2024 distan mucho de ser acordes a los requerimientos de la Ley 19/2013 para las empresas obligadas. Aunque el análisis se restringe a las empresas del Mercado Continuo por extensión al resto de grandes beneficiarios se puede afirmar que el incumplimiento es generalizado.

A pesar de existir un marco normativo que impone una serie de obligaciones, su aparente incumplimiento sistemático durante estos años por parte de los grandes beneficiarios de ayudas públicas no ha derivado en sanciones. El bajo nivel de transparencia general resulta especialmente grave cuando en los últimos años hay una fuerte dependencia de la financiación pública por parte de algunas empresas, ya sea por el volumen de subvenciones recibidas o por la financiación a través del ICO.

Estas ayudas públicas, independientemente de la forma en que se conceden, parten de la consideración de dichas empresas como activos estratégicos para la economía española y europea, en tanto que proporcionan bienes y servicios necesarios para la vertebración del territorio, y/o su disolución podría acarrear consecuencias sociales y económicas negativas cuyo coste sería mayor que el de dichos programas de apoyo. Esto resulta evidente en relación con las ayudas relacionadas con la recuperación post-Covid, y en particular en sectores como la aviación.

Sin embargo, los préstamos, garantías, subvenciones y otros instrumentos de apoyo financiero, al igual que los convenios y contratos públicos, no deberían entenderse como un “cheque en blanco”, ni siquiera en las situaciones de emergencia. Al contrario: los vínculos con el sector público deberían ser una oportunidad para reorientar la gestión de dichas empresas hacia un mejor desempeño y transparencia en materia de RSC. En particular, es necesario que tanto el marco regulatorio, como la propia voluntad de las empresas, apunten hacia una mejor rendición de cuentas en cuanto a su dependencia respecto a las administraciones públicas.

La rendición de cuentas acerca del uso de los fondos públicos es un mecanismo esencial para la prevención de la corrupción, promoviendo la fiscalización de la actividad pública por parte de los ciudadanos. No solo es una cuestión de eficacia e integridad en la gestión, sino también una obligación derivada del derecho de acceso a la información en las sociedades democráticas.



Para garantizar este derecho, resulta **fundamental apostar decididamente por el cumplimiento de la Ley 19/2013, una herramienta que, desde su entrada en vigor hace una década, ha estado infrautilizada en cuanto a la aplicación efectiva de las obligaciones de publicidad activa para las grandes empresas.** La largamente demandada reforma de dicha Ley debe permitir un mayor desarrollo normativo, mejorar los mecanismos de cumplimiento y sanción, promoverla armonización de las diferentes normativas a nivel subnacional y garantizar un mejor ajuste a los últimos desarrollos en materia de transparencia e información no financiera.

1

CUMPLIMIENTO OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD ACTIVA

Por obvio que parezca, se debe garantizar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa para empresas que se establecieron en la Ley 19/2013. La publicación de información sobre subvenciones y ayudas, convenios y contratos de las grandes empresas con administraciones públicas debería ser una obligación por defecto tanto para las administraciones como para dichas empresas, tal como establece dicha regulación.

3

OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN BIDIRECCIONALES

Al menos en cuanto a las grandes empresas, las obligaciones de información deberían ser bidireccionales: es decir, la información debería publicarse tanto por parte de las empresas que obtienen la financiación como por las administraciones. La información ofrecida por administraciones y empresas debería tener una coherencia y trazabilidad mutua.

2

INTERPRETACIÓN NO RESTRICTIVA

Apostar por una interpretación no restrictiva tanto de los límites del derecho de acceso a la información como de las obligaciones de publicidad activa de las empresas que reciben financiación pública.

4

OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD EN WEBS CORPORATIVAS

Las webs corporativas de las empresas obligadas deberían tener una sección de Ley de Transparencia accesible desde la portada de la propia web, y en la cual se depositasen, con actualización mínima anual :

A. Contratos, convenios y subvenciones, de acuerdo a plantilla estándar que desarrolle el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

B. Información relevante comunicada a reguladores, instituciones, registros de transparencia, etc.



5

MEJOR ACCESIBILIDAD EN LA VISUALIZACIÓN DE DATOS

Mejor accesibilidad, incluyendo un mayor esfuerzo divulgativo y opciones simplificadas para la visualización de datos, en cuanto a las condiciones de las ayudas, contratos o convenios con administraciones públicas en las bases de datos de estas.

6


MAYORES RECURSOS Y DISPOSICIONES LEGALES

Mayores recursos y disposiciones legales que garanticen que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno pueda llevar a cabo una labor de supervisión acorde a sus funciones estatutarias. Esto debería incluir, llegado el caso, la facultad para decretar sanciones en caso de incumplimiento. El desarrollo reglamentario de la Ley debería tener en este punto uno de sus principales componentes.

7


COHERENCIA CON NORMATIVAS EXISTENTES

Cualquier reforma o desarrollo reglamentario de la actual Ley de Transparencia deberá ser coherente con los avances normativos vinculados a la implementación de la nueva Directiva sobre información de sostenibilidad (Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD). [104]



Una vez cumplidos los 11 años desde su entrada en vigor, desde el Observatorio de RSC consideramos fundamental dar un nuevo impulso a la Ley de Transparencia, a fin de que pueda garantizar a los grupos de interés un acceso efectivo a información significativa, fiable y comparable respecto a las administraciones públicas y su relación con las grandes empresas a través de las subvenciones, instrumentos financieros, contratos y convenios públicos. Más allá de la necesidad de reformar determinados aspectos de dicha ley y su desarrollo reglamentario, parece que **estos once años no han servido para lograr que la regulación sea de aplicación efectiva y que su incumplimiento por parte de las grandes empresas beneficiarias de financiación pública sea sancionado.** De este modo, se han visto en gran medida frustradas las esperanzas puestas en que esta Ley contribuyera de manera decisiva a la lucha contra la corrupción en el ámbito de las relaciones entre empresas y sector público.

En este sentido, **el Gobierno de España debe garantizar el cumplimiento de la Ley 19/2013 por parte del ámbito corporativo; y para ello, consideramos fundamental el desarrollo reglamentario comprometido como parte IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024.** Dicho desarrollo deberá partir de las lecciones aprendidas a lo largo de estos años, contando con las aportaciones de la sociedad civil y el resto de los actores implicados.



NOTAS

- [1] [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.](#)
- [2] [Transparencia Internacional, 2023: Una aproximación hacia el estado de situación de la contratación pública en España. Principales riesgos y desafíos](#)
- [3] [OCDE, 2015: Recomendación sobre Contratación Pública](#)
- [4] [Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2014: Guía sobre medidas contra la corrupción en la contratación pública y en la gestión de la hacienda pública Buenas prácticas para lograr el cumplimiento del artículo 9 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción](#)
- [5] [Observatorio RSC: Informes](#)
- [6] [Repsol: Ley de Transparencia](#)
- [7] [CNMC, s/f: Ámbitos de Actuación: Promoción de La Competencia. Contratación Pública](#)
- [8] [OIResCON, 2023: Informe de Supervisión de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación](#)
- [9] [Civio, ¿Quién cobra la obra? Cuatro empresas se llevaron uno de cada diez euros adjudicados de emergencia en 2020](#)
- [10] [Portal de Contratos del Sector Público](#)
- [11] [OIResCon, 2022: Informe especial de supervisión de los contratos tramitados por vía de emergencia en el 2021](#)
- [12] [Orientaciones de la Comisión Europea sobre el uso del marco de contratación pública en la situación de emergencia motivada por la crisis del Covid-19](#)
- [13] [OCDE, Integridad pública para una respuesta y recuperación efectivas ante la crisis del Covid-19](#)
- [14] [Oficina de prevención i lluita contra la corrupció a les Illes Balears, Informe sobre la compra pública de emergencia en respuesta a la emergencia sanitaria derivada del Covid-19](#)
- [15] [OIResCon \(2022\): Informe anual de supervisión de la contratación pública. Módulo 4: La prevención y la lucha contra la corrupción en la contratación pública](#)
- [16] [Council of Europe, Corruption risks and useful legal references in the context of Covid-19](#)
- [17] [UNGASS, 2021: Political Declaration. Our common commitment to effectively addressing challenges and implementing measures to prevent and combat corruption and strengthen international cooperation](#)
- [18] [UNODC, Beyond COVID-19: Recovering with integrity from the pandemic](#)
- [19] [France24, 21/06/2020: "América Latina: la corrupción alcanza niveles alarmantes en medio de la crisis por el Covid-19"](#)
- [20] [Huffington Post, 29/02/2024: "El caso Koldo vs. el caso Ayuso: ¿en qué se parecen y en qué se diferencian?"](#)
- [21] [Declaración del Secretario General de Naciones Unidas sobre la corrupción en el contexto de la COVID-19](#)
- [22] [OECD Public Governance Reviews, Preventing policy capture](#)
- [23] [OECD, Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access](#)

NOTAS

- [24] [Social Europe, Business lobbies offered privileged access to secretive EU Council group](#)
- [25] [CTBG, 2019: Criterio interpretativo sobre el ámbito subjetivo de la publicidad activa](#)
- [26] [Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones](#)
- [27] [CNMC, s/f: "Ámbitos de actuación: Promoción de la competencia. Ayudas públicas."](#)
- [28] [EurLex, s/f: Glosario: Ayudas estatales](#)
- [29] [Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.](#)
- [30] [Observatorio de Contratación Pública, 06/07/2020: "Convenios vs contratación pública: píldora de repaso"](#)
- [31] [Las encomiendas de gestión se realizan únicamente entre entidades de derecho público pertenecientes a la misma u otra Administración, tal y como establece la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público \(Art. 11\).](#)
- [32] [La información sobre número de licitadores participantes o procedimientos de publicidad se entiende de aplicación únicamente para las administraciones públicas.](#)
- [33] [CTBG: Recursos AGE](#)
- [34] [CTBG, 2019: "Criterio interpretativo sobre el límite al derecho de acceso de intereses económicos y comerciales"](#)
- [35] [CTBG, 2023: RCA272. Reclamación frente a denegación de información al expediente solicitud y acuerdo de concesión de rescate de la AEROLÍNEA PLUS ULTRA](#)
- [36] [Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, s/f: ¿Qué es el CTBG?](#)
- [37] [Transparencia Internacional, 2017: Análisis de la implementación de la Ley 19/2013 en 67 grandes empresas españolas](#)
- [38] [Portal de Transparencia de la Administración Pública](#)
- [39] [El Mundo, 19/04/2013: "Ley de transparencia: Cuando el ciudadano es el que exige saber"](#)
- [40] [I. Serrano, E. Martínez y P. Beltrán, 2017: "Una revisión crítica de La Ley española 19/2013", en Transparencia y Sociedad, No. 5, 2017, pp. 51-69](#)
- [41] [Civio, 25/03/2019: "Insistimos por cuarta vez: el reglamento de la Ley de Transparencia no puede restar derechos"](#)
- [42] [Portal de Transparencia, 2023: Proceso de participativo para la reforma de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)
- [43] [Portal de Transparencia. III Plan de Gobierno Abierto. Eje Transparencia. 3.5: Desarrollo Reglamento de la Ley de Transparencia](#)
- [44] [Civio, 13/09/2021: "Fortalecer la Ley de Transparencia: Hoy no, mañana"](#)
- [45] [Portal de Transparencia, 2020: IV Plan de Gobierno Abierto España 2020-2024 \(versión ciudadanía\)](#)
- [46] [Portal de Transparencia: Grupo de Trabajo de Reforma de la Ley de Transparencia](#)
- [47] [Newtral, 16/03/2023: "La reforma de la ley de Transparencia, pendiente del anteproyecto de Hacienda a ocho meses del fin de la legislatura"](#)

NOTAS

[48] Evaluaciones GRECO: España

[49] Comisión Europea, 2021: "Plan de recuperación para Europa"

[50] Hidalgo, M. (2022) Radiografía de las subvenciones provenientes de los fondos europeos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en España. EsadeEcPol Brief nº 32

[51] El Economista, 28/05/2022: "Una parte de los fondos Next Generation se devolverá a Europa sin gastar"

[52] La Información, 23/01/2022: "Hacienda suspende en transparencia en la asignación de los fondos europeos"

[53] La Vanguardia, 02/01/2024: "La Sepi recupera un 16% de los 2.700 millones en rescates a empresas durante la covid"

[54] La Moncloa, 21/07/2020: "Fondo de apoyo a la solvencia a empresas estratégicas"

[55] Observatorio RSC, 2022: Análisis de transparencia y desempeño social y medioambiental de los grandes grupos de aerolíneas europeos

[56] CNMC (2023) Informe sobre ayudas públicas en España relativo al ejercicio 2021

[57] Orden PCM/679/2020, de 23 de julio, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de julio de 2020, por el que se establece el funcionamiento del Fondo de apoyo a la solvencia de empresas estratégicas.



OBSERVATORIO
DE RESPONSABILIDAD
SOCIAL CORPORATIVA