



**FACULTAD DE TURISMO Y FINANZAS  
DOBLE GRADO EN DERECHO Y FINANZAS Y CONTABILIDAD**

**Grado de cumplimiento de las leyes de transparencia: las  
subvenciones en los municipios sevillanos**

Trabajo Fin de Grado presentado por D<sup>a</sup> María Antequera Lobato, siendo tutora del mismo D<sup>a</sup> V. María Márquez de la Plata y Cuevas.

V<sup>o</sup>. B<sup>o</sup>. de la tutora:

Alumna:

D<sup>a</sup>. V. María Márquez de la Plata y Cuevas

D<sup>a</sup>. María Antequera Lobato

Sevilla, junio de 2019





**DOBLE GRADO EN DERECHO Y FINANZAS Y CONTABILIDAD  
FACULTAD DE TURISMO Y FINANZAS**

**TRABAJO FIN DE GRADO  
CURSO ACADÉMICO [2018-2019]**

TÍTULO:

**Grado de cumplimiento de las leyes de transparencia: las subvenciones en los municipios sevillanos**

AUTORA:

**MARÍA ANTEQUERA LOBATO**

TUTORA:

**V. MARÍA MÁRQUEZ DE LA PLATA Y CUEVAS**

DEPARTAMENTO:

**ECONOMÍA APLICADA I**

ÁREA DE CONOCIMIENTO:

**MÉTODOS CUANTITATIVOS PARA LA ECONOMÍA Y LA EMPRESA**

RESUMEN:

Este trabajo tiene como objetivo analizar la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. Pretendemos entender cuáles son las exigencias que estas imponen a lo largo de su articulado, centrándonos en las referencias que la ley introduce sobre obligatoriedad de publicidad de las ayudas públicas otorgadas. De forma que pondremos nuestro foco de atención sobre el grado de transparencia de los municipios sevillanos en el apartado de subvenciones. Examinaremos la facilidad de acceso a este tipo de información así como la calidad, veracidad y adecuación a las exigencias de la ley .

PALABRAS CLAVE:

Ley de transparencia; portal de transparencia; subvención; ayudas públicas.



## ÍNDICE

---

1.	INTRODUCCIÓN .....	3
1.1	JUSTIFICACIÓN DEL TEMA .....	3
1.2	OBJETIVOS.....	3
1.3	METODOLOGÍA EMPLEADA.....	4
1.3.1.	Bases de datos utilizadas.....	4
1.3.2.	Obtención y tratamiento de la información .....	5
1.3.3.	Índices de transparencia que se elaboran en la actualidad en España ..	6
2.	LA LEY DE TRANSPARENCIA. ÁMBITOS.....	7
2.1	LEY DE TRANSPARENCIA A NIVEL INTERNACIONAL.....	7
2.2	LEY DE TRANSPARENCIA EN ESPAÑA.....	9
2.2.1	Principales características.....	10
2.2.2	Deficiencias y limitaciones de la ley .....	15
2.3	LEY DE TRANSPARENCIA EN ANDALUCÍA.....	15
2.4	LEY DE TRANSPARENCIA EN LA PROVINCIA DE SEVILLA .....	17
3.	APLICACIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA A LAS SUBVENCIONES EN SEVILLA.....	21
3.1	CONCEPTO DE SUBVENCIÓN .....	21
3.2	CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA EN LOS MUNICIPIOS SEVILLANOS .....	23
3.3	ESTUDIO DE LAS POSIBLES RELACIONES DE LAS SUBVENCIONES CON EL TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS SEVILLANOS. ....	25
3.4	SOBRE LOS DESTINATARIOS DE LAS SUBVENCIONES EN LOS MUNICIPIOS SEVILLANOS.....	26
3.5	DETALLE DE LAS SUBVENCIONES EN LA CIUDAD DE SEVILLA CON LOS DATOS DISPONIBLES.....	27
4.	CONCLUSIONES .....	31
5.	BIBLIOGRAFÍA .....	33
6.	ANEXOS .....	35



# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1 JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

La transparencia es definida por Daniel Kaufmann y Aart Kraay (2002), *Growth Without Governance*, como “un flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, accesible a todos los actores afectados por una decisión pública”. Esa información debe tener una calidad suficiente para que se pueda realizar un análisis exhaustivo de las acciones y decisiones tomadas por la Administración. Entendemos por transparencia, el derecho de los ciudadanos a conocer la información y datos que manejan los poderes públicos, por considerarse activos que nos pertenecen a todos como sociedad.

La transparencia, como activo de todos, es un valor que la ciudadanía comenzó a apreciar a raíz de la crisis económica del final del 2007, la cual destapó muchas irregularidades y corrupción en todos los ámbitos. Con anterioridad a la ley 19/2013 se hacía imposible conocer quién formaba parte de la jerarquía de cualquier ayuntamiento y se antojaba imposible acceder a datos como sueldos de los altos cargos.

Sin embargo, hoy en día gracias a la ley y a un cambio de mentalidad de la sociedad, los ciudadanos conciben la transparencia no como un fin, sino como un valor instrumental que resulta primordial en cualquier estado democrático saludable. Para el correcto desarrollo de este sistema político, se necesitan unos gobiernos sin miedo a mostrar sus datos de forma abierta y una ciudadanía con capacidad crítica para evaluar y actuar en el caso de que sea necesario.

Por otra parte, como futura graduada en Finanzas y Contabilidad y Derecho, me resulta de interés conocer los instrumentos de la sociedad para protegerse de las arbitrariedades de los poderes públicos; conocer quien controla al “controlador” y, si la ley realmente es eficaz, cuando lo demás falla.

## 1.2 OBJETIVOS

La finalidad de este trabajo es intentar cuantificar el grado de cumplimiento de las leyes de transparencia, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. Nos centraremos en estudiar si los municipios sevillanos cumplen con las exigencias que éstas introducen sobre las ayudas públicas.

Además, teniendo en cuenta que la relación entre la administración y el administrado es muy cercana en el caso de los ayuntamientos, hemos buscado si en el municipio de Sevilla capital se cumplen los requisitos de las leyes de transparencia en una de las áreas que marca explícitamente la ley, el caso de las subvenciones. Y todo esto, pasados ya cinco años desde sus entradas en vigor.

Concretando, nos planteamos como objetivos los siguientes:

- Entender las leyes de transparencia, tanto estatal como autonómica
- Determinar las exigencias que impone las leyes de transparencia.
- Analizar en qué medida los distintos municipios de Sevilla cumplen con lo establecido en la ley de transparencia. Este último lo detallamos en varias tareas para alcanzarlo. Éstas serían:

- I. Valorar la facilidad de acceso a la información que ofrecen los portales habilitados para ello.
- II. Verificar la calidad y veracidad de la información ofrecida.
- III. Detectar irregularidades.
- IV. Valorar el grado de adecuación actual de los ayuntamientos sevillanos a la ley de transparencia.

### 1.3 METODOLOGÍA EMPLEADA

#### 1.3.1. Bases de datos utilizadas

Para recabar la información necesaria para nuestro estudio hemos realizado una búsqueda por distintos portales de transparencia. Las bases de datos utilizadas son públicas y gratuitas.

El artículo 10 de la ley estatal de transparencia sostiene que "la Administración General del Estado desarrollará un Portal de la Transparencia, dependiente del Ministerio de la Presidencia, que facilitará el acceso de los ciudadanos a toda la información a la que se refieren los artículos anteriores relativa a su ámbito de actuación"

A nivel estatal hemos utilizado el Portal de la Transparencia de la Administración General del Estado, accesible desde <http://transparencia.gob.es/> Es un portal web, dependiente del Ministerio de Política Territorial y Función Pública. En él se recoge, como indica en la web, información relativa a:

- La Administración General del Estado.
- Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social, así como las mutuas colaboradoras de la Seguridad Social.
- Los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.
- Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas.

A nivel autonómico nos hemos servido del Portal de la Junta de Andalucía: <https://www.juntadeandalucia.es/transparencia/transparencia-andalucia/consejo-transparencia.html> Este portal es creado en base al artículo 43.1 de la ley de transparencia de Andalucía en el que se recoge que "Se crea el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, en adelante el Consejo, como autoridad independiente de control en materia de protección de datos y de transparencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía. "

Por su parte la diputación de Sevilla cuenta también con un portal sobre transparencia: <https://www.dipusevilla.es/temas/transparencia-y-participacion/portales-de-transparencia-municipales/>. En él hemos localizado información relativa a las ayudas públicas otorgadas por los distintos municipios de la diputación. Una vez seleccionado el municipio, la página nos ofrece información acerca de distintos indicadores de transparencia agrupados en tres categorías: institucional y organizativa, normativa y, la tercera, económica.



El apartado referente a economía, que es el relevante para este caso, se distinguen entre:

- Subvenciones
- Convenios y encomiendas
- Contratación
- Presupuestos
- Actividad económico-financiera

El subapartado subvenciones permite acceder a información pormenorizada de subvenciones concedidas, destinatarios, así como, el objeto de ésta.

A nivel municipal, la página web del ayuntamiento de Sevilla dedica un apartado a la transparencia y también nos ha servido de ayuda a la hora de recabar información. En este caso está accesible en <https://www.sevilla.org/ayuntamiento/transparencia>. En este portal se ofrece información relativa a:

- Información sobre la corporación municipal
- Relaciones con los ciudadanos
- Transparencia económico-financiera
- Información sobre contratos, convenios y subvenciones
- Información urbanística
- Derecho de acceso a la información pública

Nos hemos servido también de las páginas web de cada uno de los ayuntamientos municipales para ver si dedican un apartado a transparencia en el que localizar la información relativa a subvenciones y así contrastar datos relativos a ayudas públicas otorgadas.

Otra de las bases de datos utilizadas para este trabajo ha sido la base de datos del Sistema Nacional de Subvenciones. La Orden de 13 de enero de 2000 reguló la creación de la base de datos nacional: <http://www.infosubvenciones.es/bdnstrans/GE/es/index>

### **1.3.2. Obtención y tratamiento de la información**

Para ordenar, analizar y extraer conclusiones de la información que las bases de datos ofrecen hemos utilizado distintos recursos.

En primer lugar, hemos elaborado un archivo de Excel, en el que detallamos si los ciento cinco municipios sevillanos hacen uso o no del portal de transparencia de la Diputación de Sevilla, pues en él deben englobarse todos los municipios. En caso afirmativo, hemos entrado a analizar de manera pormenorizada la información que cada municipio ofrece. Posteriormente, hemos clasificado las localidades según ofrezcan o no.

En una segunda etapa, entre el grupo de los que hemos encontrado información, volvemos a realizar otra clasificación según hayan cumplimentado el apartado de subvenciones, si lo hacen o si lo dejan en blanco. Y, finalmente, los que han publicado información en el apartado de las subvenciones, la fecha de la misma, para poder valorar la calidad y la actualización de la información.

Pretendiendo localizar más datos y extraer conclusiones más precisas hemos visitado las distintas páginas webs de los municipios que no hacen uso del portal de

transparencia de la diputación y verificar así si esta ausencia se debe al uso de otro portal propio. (Véase anexo 2).

Una vez extraídos y completados, a partir de fuentes municipales, estos datos, nos centramos en el año en el que se concentran un mayor número de municipios ofreciendo información relativa a subvenciones. Dichos municipios han sido puestos en relación con el importe total de subvenciones que otorgaron para ese año en concreto y población total en ese año. Además, hemos pretendido hacer un análisis sobre influencia de los partidos políticos gobernando en ese momento y cuantía de subvenciones otorgadas, sin embargo, el año 2015 que es sobre el que nos centramos, acogió las anteriores elecciones municipales. Este hecho nos hizo pensar que quizás parte de las subvenciones otorgadas podrían provenir de uno u otro gobierno, en caso de cambio, y desechamos la idea de analizar esta relación. (véase anexo 3).

En el caso de las ayudas públicas que otorga la capital andaluza, hemos realizado el sumatorio de las subvenciones ofrecidas distinguiendo entre los diversos distritos. Además del análisis por zonas, hemos estudiado el resto de las subvenciones que ofrece Sevilla como es el caso de aquellas destinadas a asuntos sociales u organizaciones con distintos fines. (véase anexo 4)

### **1.3.3. Índices de transparencia que se elaboran en la actualidad en España**

El más reciente es el índice de transparencia de los parlamentos, lo realizan el congreso, el senado y los 17 parlamentos autonómicos. En él se engloban alrededor de 80 indicadores, sobre el organismo en sí, sobre las relaciones con la ciudadanía y la sociedad, sobre la transparencia económica y financiera: ingresos, gastos, nivel de endeudamiento, contratación de servicios, convenios, subvenciones y sobre altos cargos y entidades participadas. Se observa si esta información está publicada y sólo si lo está.

También y muy similar al anterior, las comunidades autónomas elaboran su propio índice de transparencia, conocido como INCAU, cada una siguiendo la normativa de sus gobiernos autonómicos.

Las nueve confederaciones hidrográficas y las cinco agencias autonómicas del agua ya realizaban antes que las comunidades su propio índice de transparencia: índice de transparencia en la gestión del agua, que se conoce como ITRAG.

Las diputaciones provinciales, las forales y los cabildos también tienen su índice de transparencia, INDIP; y, finalmente los ayuntamientos: ITA, índice de transparencia del ayuntamiento. Éste comenzó obteniéndose sólo para los municipios de las de 65000 habitantes, pero desde el 2008 hasta la actualidad se ha ido extendiendo y perfilándose.

En este trabajo, se presentan ordenaciones de países y de comunidades autónomas en función de indicadores de transparencia. Debemos referirnos a ellos ahora, en el apartado de la metodología.

En el caso de los municipios (y de los países) se gradúan las respuestas a un determinado ítem, en un intento de evitar respuestas del tipo si o no. Se puntúan del 0 al 3, 0, en el caso en el que no cumpla ningún requisito que marca la normativa de transparencia, y 3, en el caso de que los cumpla todos. Estas puntuaciones se suman por zonas geográficas y se dividen entre el máximo que alcanzaría la zona si cumpliera todos los requisitos, y se expresan en porcentajes. Posteriormente estos cocientes se traducen a un código de color: 0, morado, 1 rojo, 2 amarillo y 3 verde. (Véase la figura 2.1., en la página 9, y tabla 2.2 en la página 16)

## 2. LA LEY DE TRANSPARENCIA. ÁMBITOS.

### 2.1 LEY DE TRANSPARENCIA A NIVEL INTERNACIONAL

En el año 2000 a colación de la solicitud de Países Bajos y países nórdicos se dotó de rango constitucional al acceso a la información en la Unión Europea. Así pues, se reconocen en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de un lado, el derecho fundamental a la buena administración (artículo 41) y el derecho de acceso a los documentos de otro (artículo 42). Por esta razón, a partir del año 2000 observamos como se intensifica la inercia de la transparencia administrativa y se promulgan la mayoría de las leyes.

La irrupción de la tecnología y con ella la digitalización de la información, introdujo grandes cambios. De manera que las leyes de transparencia han tenido que ir adaptándose a los nuevos tiempos y actualizándose a las nuevas exigencias sociales. La calidad de las decisiones políticas depende en gran medida del grado de la participación social. Como manifestó Peter H. Fenn, estratega político del Partido Demócrata "Un principio básico de una democracia sana es el diálogo abierto y la transparencia".

A continuación, se ofrece en la tabla 2.1, una ordenación de los países con leyes de transparencia, por orden cronológico.

Año	País
1.766	Suecia
1.951	Finlandia
1.966	Estados Unidos
1.970	Dinamarca
1.970	Noruega
1.978	Francia y Holanda
1.982	Australia y Nueva Zelanda
1.983	Canadá
1.985	Colombia
1.986	Grecia
1.987	Austria
1.990	Italia
1.992	Hungría y Ucrania
1.993	Portugal
1.994	Bélgica y Belice
1.996	Islandia, Corea del Sur y Lituania
1.997	Tailandia y Uzbekistán
1.998	Israel y Letonia
1.999	Japón , Albania, R. Checa, Georgia, Liechtenstein, Trinidad y Tobago y Albania
2.000	Reino Unido, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Estonia, Moldavia, Eslovaquia, Sudáfrica,
2.001	Polonia, Rumanía
2.002	Angola, Jamaica, México, Panamá, Pakistán, Tayikistán, Zimbabue
2.003	Armenia, Croacia, Irlanda, Perú, Serbia, Eslovenia, Turquía,
2.004	Antigua y Barbuda, Argentina, Suiza, R. Dominicana y Ecuador
2.005	Alemania, Azerbaiyán, Bolivia, India, Montenegro, Taiwán, Uganda
2.006	Honduras, R. Macedonia
2.007	China, Jordania, Kirguistán, Nicaragua, Nepal

Año	País
2.008	Chile, Etiopía, Guatemala, Indonesia, Malta, Uruguay
2.009	Bangladés, Irán, Rusia
2.010	Guinea, Liberia
2.011	Brasil, Mongolia, Níger, Nigeria, El Salvador, Túnez
2.012	Yemen
2.013	España, Costa de Marfil, Guayana, Ruanda, Sierra Leona, Sudán del Sur
2.014	Afganistán, Maldivas, Mozambique, Palaos, Paraguay
2.015	Burkina Faso, Benín, Kazajistán
2.016	Kenia, Sri Lanka, Filipinas, Togo, Timor Oriental, Tanzania, Vietnam
2.017	Bahamas, Líbano, Malawi, Vanuatu
2.018	Fiyi, San Cristóbal y Nieves, Marruecos y Seychelles

**Tabla 2.1. Entrada en vigor de las leyes sobre transparencia a nivel internacional**

*Fuente: Elaboración propia a partir de la web datosmacro, consultada el 27 de abril de 2019.*

Han transcurrido 253 años desde que entrara en vigor la primera ley de transparencia, resulta reseñable que España fue el último país de Europa en legislar al respecto. Este continente cuenta con 37 países con leyes de transparencia, 18 de las cuales fueron validadas a partir del 2000. El primer país del mundo en desarrollar por la ley el derecho de información de los ciudadanos fue Suecia en 1766. A pesar de ser una ley antigua existe en el país una cultura de transparencia que no hace que no sea necesaria una reformulación de esta para adaptarla a los nuevos tiempos.

En cuanto al continente africano son 22 las naciones que cuentan con legislación relativa a transparencia, todas sancionadas a partir del 1999.

Por otro lado, en América, 22 disponen de normativa sobre la materia, siendo la de 1966 en Estados Unidos la más antigua.

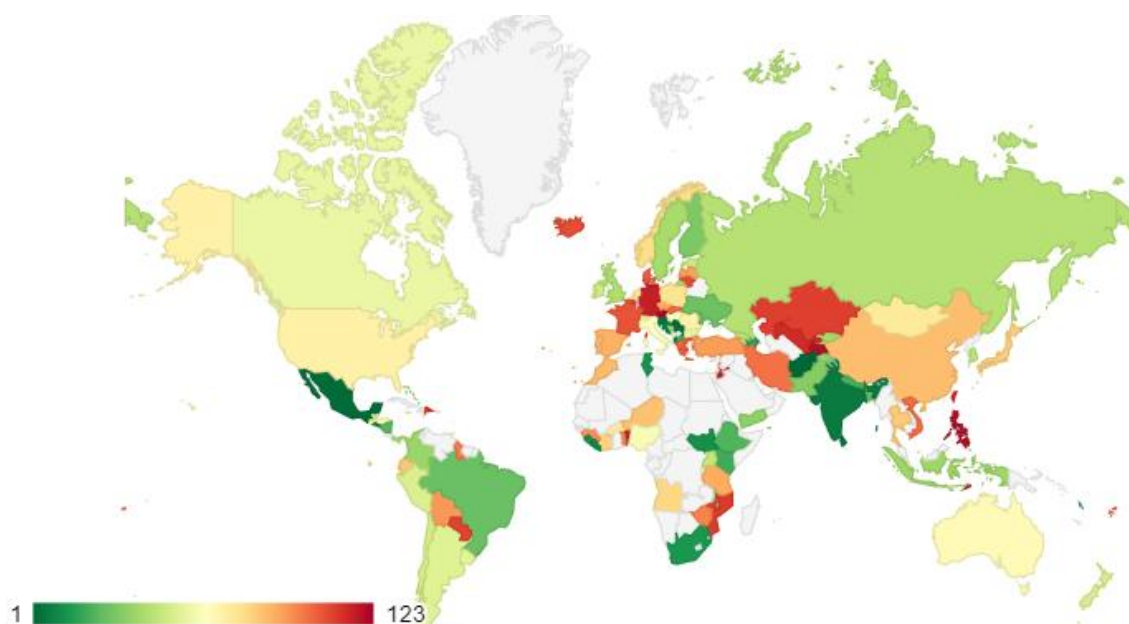
En Asia hay 29, siendo la de Corea del Sur la más antigua (1996) y la de Sri Lanka la más actual (2016).

Por último, en Oceanía son cuatro los países que disponen de ese recurso.

El hecho de que se hayan aprobado leyes sobre acceso a la información no significa que los estados cumplan con su deber de informar. Prueba de ello es el siguiente gráfico, extraído de la página web datos macro, que muestra el ranking sobre la calidad del derecho a la información clasificando con un cero las leyes más deficitarias y con mayor puntuación las de más calidad. Para otorgar dicha puntuación se valora:

- Derecho de acceso
- Alcance de la ley
- Solicitud de procedimientos
- Apelaciones
- Sanciones
- Medidas de promoción

El ranking analiza en exclusiva la calidad del marco normativo, pero no su grado de aplicabilidad o cumplimiento. En verde encontramos a los países que ocupan el primer lugar del ranking y que por tanto obtienen mayor puntuación y en rojo los últimos, es decir, aquellos países con leyes de transparencia más deficitaria y que han obtenido peor calificación.



**Figura 2.1. Ranking sobre la calidad de las leyes de transparencia internacionales**

*Fuente: web datosmacro, consultada 27 de abril de 2019.*

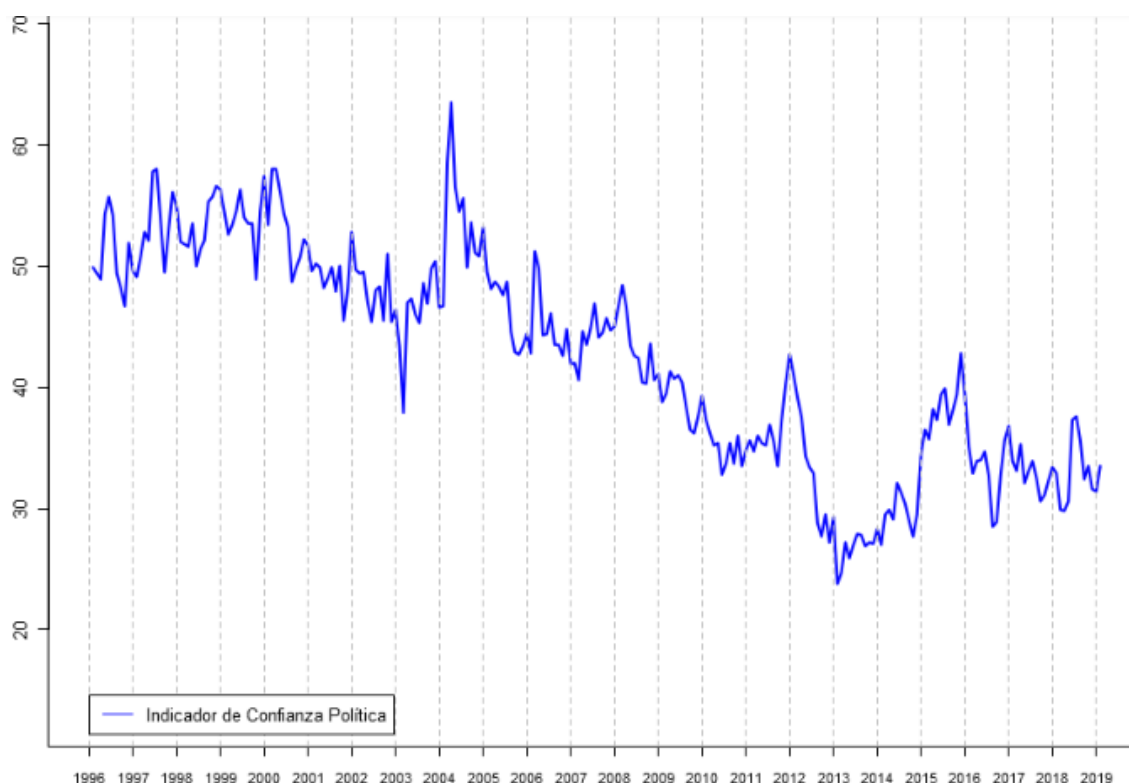
El país cuya ley de transparencia recibe la mejor valoración y por lo tanto ocupa la primera posición del ranking es Afganistán con 139 puntos. Dicha ley de acceso a la información entra en vigor en el año 2014 y cuenta con un buen marco legislativo en relación a la transparencia y el acceso a la información. No entramos a valorar el grado de aplicabilidad real de dicha ley.

España ocupa el lugar 83 del ranking con un total de 83 puntos, por lo que se sitúa entre los países que deberían introducir mejoras en la ley para hacer real el derecho a saber de los ciudadanos.

Austria con 33 puntos ocupa el último lugar del ranking, al ser la ley peor calificada. La ley de transparencia austriaca entra en vigor en 1987 y se caracteriza por estar obsoleta al no cumplir con los estándares internacionales en materia de transparencia. Las debilidades que presenta son, entre otras, una definición muy estricta de lo que es información, una extensa lista de excepciones al derecho, falta de supervisión e imposición de cargas económicas sobre las solicitudes de información.

## **2.2 LEY DE TRANSPARENCIA EN ESPAÑA**

El siguiente gráfico, figura 2.2, muestra el descontento de los ciudadanos con respecto al funcionamiento de la democracia en España, utilizando el índice de confianza en la política, anterior a los índices de transparencia. Observamos como en el año 2004 la satisfacción se posiciona en su punto más alto y a partir de ese momento comienza a decrecer. Siendo el año 2013 el momento en el que los españoles muestran mayor grado de insatisfacción respecto al funcionamiento de la política.



**Figura 2.2. Índice de confianza en la política**

*Fuente: Centro de investigaciones sociológicas.*

Podemos colegir a partir de la figura 2.2 que la percepción del ciudadano es que no está satisfecho con el trabajo realizado por sus representantes políticos. James Madison, cuarto presidente de Estados Unidos argumentaba que “el conocimiento siempre gobernará a la ignorancia. Aquellos que se quieran gobernar a sí mismos deberán armarse con el poder que el conocimiento ofrece. Un gobierno popular sin información popular o sin los medios para conseguirla es el prólogo de una farsa, de una tragedia o quizá de ambas”. En resumidas cuentas, los ciudadanos deben poseer toda la información a su alcance para asegurarse de que el poder se ejerce en beneficio de todos y no solo de unos pocos.

La confianza es una condición clave para el orden social. Pretendiendo devolver esa confianza perdida a la sociedad, la ley de transparencia establece que debe considerarse como eje fundamental de la acción política el acceso a la información por parte de los ciudadanos. Es por ello, por lo que consideramos relevante realizar un balance y analizar cómo ha evolucionado la transparencia en España.

Pasamos ahora a analizar en profundidad la ley 19/2013 de 9 de diciembre española.

### 2.2.1 Principales características

En relación al marco internacional anteriormente citado, España es el último país de Europa en legislar al respecto. El retraso en la aprobación de la Ley estatal supuso que las Comunidades Autónomas dieran luz verde a sus propias leyes sobre la materia. Es el caso de Galicia Ley 4/2006, de 30 de julio, de Transparencia y Buenas Prácticas en la Administración Pública gallega, Baleares Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Islas Baleares, Navarra Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto o Extremadura (Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto).

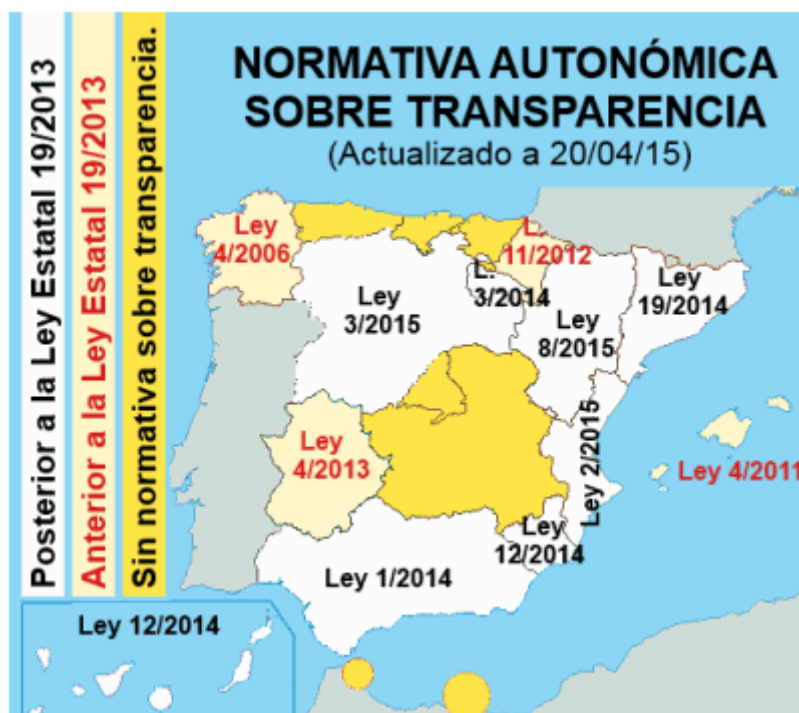


Figura 2.3. Pictograma con la normativa autonómica sobre transparencia.

Fuente: Web sobre contratación pública en España.

En cuanto al procedimiento de elaboración de la ley estatal, cabe destacar que de manera previa a su promulgación se abrió procedimiento de consulta pública. De forma que los ciudadanos pudieron acceder al anteproyecto de ley a través de la web y presentar sugerencias para mejorar el texto propuesto. En total se formalizaron unas tres mil propuestas. (Véase anexo)

Para su elaboración se contó además con la colaboración de un grupo de expertos que durante meses se reunieron en un total de 5 sesiones para estudiar el contenido del anteproyecto y proponer los correspondientes cambios para mejorar dicho texto. Algunas de sus sugerencias se recogieron y adaptaron al texto definitivo de la ley. Por ejemplo, se amplió el colectivo de sujetos e instituciones afectados por la ley, dado que finalmente entraron en la misma los Partidos políticos, los Sindicatos, las organizaciones empresariales, la Casa Real, el Banco de España, así como aquellas entidades privadas que reciban subvenciones superiores a los 100.000 euros (o que, al menos, el 40% de sus ingresos totales sean ayudas públicas).

Otras mejoras que se incorporaron en el texto legal fueron las siguientes:

- Se añade el requisito de que toda la información ha de ser comprensible, de acceso fácil y gratuito.
- Se incluye la obligación de publicar en cada una de las instituciones públicas un organigrama actualizado que pueda identificar a los responsables de sus diferentes órganos, así como su perfil y trayectoria profesional.
- Se recoge la obligación de publicar todos los contratos, incluidos los contratos menores; aunque éstos se podrán publicar trimestralmente. Se elimina la posibilidad de presentar la información sobre los mismos de forma agregada, como estaba contemplado en el anterior proyecto de ley.
- Los organismos públicos habrán de informar en el apartado de Presupuestos sobre su nivel de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

- e) El nuevo Portal de Transparencia habrá de incluir la información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia, y además la información que contendrá deberá basarse en los principios de accesibilidad, interoperabilidad y reutilización.
- f) Los solicitantes de la información ante cualquier institución pública no estarán obligados a motivar su solicitud de acceso a la información.

En el preámbulo de la ley 19/2013 se menciona el retraso en la regulación recogiendo el siguiente comentario: “España no podía permanecer por más tiempo al margen” aunque sostiene también que la ley “no parte de la nada ni colma un vacío absoluto” dado que había, de un lado, regulación sectorial preexistente, pero que “resulta insuficiente en la actualidad y no satisface las exigencias sociales y políticas del momento”.

El cuerpo normativo cuenta con cuarenta artículos que se dividen en tres apartados: una primera parte relacionada con la transparencia, otra con el acceso a la información pública ambas recogidas en el Título I, y una tercera parte relacionada con el buen gobierno recogida en el Título II.

El primero de los tres ejes básicos de la Ley es el relativo a Transparencia activa, el articulado relativo a esta parte recoge información relacionada con las instituciones públicas que van a tener que publicar sus datos de forma obligatoria. Así pues, el artículo 2 y 3 recogen el listado de sujetos obligados a aportar información y son:

- a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local.
- b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social, así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social.
- c) Los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.
- d) Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas.
- e) Las corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.
- f) La Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.
- g) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100.
- h) Las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones.
- i) Las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo.

El artículo 3 sostiene que las disposiciones de este título serán también aplicables a:

- a) Los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales.



- b) Las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros; o, cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros.

Los sujetos obligados por la ley tienen obligaciones de suministrar información de manera activa, esto es, sin esperar a que nadie la solicite. La ley contiene prescripciones sobre cómo, dónde y qué información debe suministrarse.

En primer término, la ley señala cómo debe suministrarse la información: “de forma periódica y actualizada” (art. 5.1); “de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables” (art. 5. 4º, la referencia última se añadió en el Congreso). La información “será comprensible, de acceso fácil y gratuito” (art. 5.5).

En segundo término, respecto de dónde debe suministrarse la información, la ley dice que la información “será publicada en las correspondientes sedes electrónicas [art. 10.1 Ley 11/2007] o páginas web”. Queda claro que “la Administración General del Estado desarrollará un Portal de la Transparencia” (art. 10.1), si bien, el resto de los obligados bien podrán diseñar un portal de transparencia específico, bien podrán incluir la información obligatoria en donde consideren de su web o de su sede electrónica. Asimismo, las Comunidades Autónomas y entes locales pueden colaborar entre sí para integrar la información (art. 10.3), por ejemplo, en portales comunes.

El segundo capítulo de este primer Título se refiere a toda aquella información que debe ser publicada. El artículo 7 atiende a información de relevancia jurídica y realiza un listado de la información que deberá ser publicada:

- a) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del derecho o tengan efectos jurídicos.
- b) Los Anteproyectos de ley y los proyectos de decretos legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación.
- c) Los proyectos de reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.
- d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.
- e) Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación.

Por su parte el artículo 8 se encarga de hacer un listado sobre la información económica, presupuestaria y estadística que deben publicar.

Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación:

- a) Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de 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 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.

Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

- 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 la misma.
- c) Las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios.
- d) Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas.
- e) Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan.
- f) Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de este título. Igualmente, se harán públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo.
- g) Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos, así como las que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos de la Administración General del Estado o asimilados según la normativa autonómica o local.
- h) Las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales, en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Cuando el reglamento no fije los términos en que han de hacerse públicas estas declaraciones se aplicará lo dispuesto en la normativa de conflictos de intereses en el ámbito de la Administración General del Estado. En todo caso, se omitirán los datos relativos a la localización concreta de los bienes inmuebles y se garantizará la privacidad y seguridad de sus titulares.
- i) La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, en los términos que defina cada administración competente.

A continuación, en su tercer capítulo regula la información que podrá ser solicitada por los ciudadanos, así como, forma y cauces para ejercer dicho derecho. También se contemplan una serie de causas de inadmisión, la forma y los plazos de las correspondientes resoluciones por parte de las instituciones públicas, así como la creación de unidades de información que permitan instrumentar la recogida y el suministro de esta información a los ciudadanos.

El Título II de la Ley se refiere al bloque de buen gobierno, más orientado hacia la prevención de la corrupción. Aparecen en un listado sobre principios que deben caracterizar el que hacer de los cargos y mandatarios públicos de cara a prevenir cualquier tipo de actividad ilegal. En caso de incumplimiento de tales principios la ley prevé una serie de sanciones.

Por último, el Título III dedicado al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, organismo público encargado de velar por el efectivo cumplimiento de transparencia que exige la ley. El estatuto del Consejo se desarrolló posteriormente por el Decreto 919/2014, de 31 de octubre.

En cuanto a la regulación específica de subvenciones, que es el tema que nos ocupa, la ley en su artículo 8 apartado c, recoge que deben ser públicas las " Las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios. Por su parte el artículo 5 recoge que se publicará información de manera "periódica y actualizada".

### **2.2.2 Deficiencias y limitaciones de la ley**

El Consejo General de Abogacía española realizó en diciembre de 2013 un análisis de la ley en el que se destacan las limitaciones de ésta. A continuación, se recogen las delimitaciones que el Consejo apunta sobre la ley:

La primera ausencia reseñable de la citada ley sería un catálogo de infracciones y sanciones ante el incumplimiento de las normas de transparencia. De manera que ante un incumplimiento de la ley no se contemplan responsabilidades, lo cual, se traduce en una falta de seguridad jurídica.

Otra de las deficiencias que presenta la ley es el régimen de silencio administrativo. Transcurrido un mes desde la solicitud de información por parte de un ciudadano, sin que la administración responda, se entenderá como rechazada. De manera que la administración podrá escudarse en esto ante datos que no desee publicar.

La ley introduce a su vez limitaciones relacionadas con información que perjudique determinadas cuestiones tales como los "intereses económicos y comerciales", la "política económica y monetaria", o la "protección al medioambiente". Limitaciones muy genéricas que pueden dar lugar a interpretación amplia y con ello mermar el derecho de acceso a la información.

Las administraciones están obligadas a publicar una relación de sus bienes inmuebles, pero no sobre bienes muebles y demás bienes y derechos que conforman el patrimonio real. De manera que se priva al ciudadano de conocer acerca de una cuantiosa parte de éste.

## **2.3 LEY DE TRANSPARENCIA EN ANDALUCÍA**

Con anterioridad a la ley de transparencia, Andalucía contaba con leyes en materia de transparencia, cabe citar la Ley de archivo, la Ley 3/2005, de 8 de abril, que prevé la inscripción de las actividades de Altos Cargos, Bienes e Intereses, que se publica en el BOJA y está disponible en internet. La Ley 5/2010, de Autonomía Local de Andalucía (LAULA), que establece deberes específicos de publicidad activa para las entidades locales en su artículo 54.

La ley andaluza introduce como novedad un régimen sancionador en caso de incumplimientos por parte de la Administración tanto en materia de publicidad activa como de la obligación de resolver las solicitudes de información. Las sanciones recogidas en el Título VI de la ley se clasifican en muy graves, graves y leves. Las sanciones que prevé la ley son: amonestaciones, multas de diversa cuantía, inhabilitación, reintegro total o parcial de la subvención y/o resolución del contrato o concierto.

En cuanto a subvenciones la ley andaluza no aporta nada nuevo y exige en su artículo 15.c que las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley deberán hacer pública la información relativa a: "Las subvenciones y ayudas públicas concedidas con

indicación de la convocatoria o la resolución de concesión en el caso de subvenciones excepcionales, el programa y crédito presupuestario al que se imputan, su importe, objetivo o finalidad y personas beneficiarias.

El artículo 9 sobre normas generales recoge también la obligación de suministrar esta información en un portal web. Así pues sostiene que : La información pública objeto de publicidad activa estará disponible en las sedes electrónicas, portales o páginas web de las personas y entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley de una manera segura y comprensible, garantizando especialmente la accesibilidad universal y la no discriminación tecnológica, con objeto de que todas las personas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones e incorporando las características necesarias para garantizar la accesibilidad de aquellas personas o colectivos que lo requieran.

Atendiendo a la valoración realizada por la organización no gubernamental: Transparencia Internacional España, Andalucía obtiene una puntuación media en cuanto a transparencia de 83,6 puntos porcentuales para el año 2015. Para realizar esta valoración la organización envía a un total de 45 diputaciones un cuadro con 80 indicadores de transparencia.

En relación a las subvenciones, objeto de este trabajo, se recoge una cuestión sobre la publicidad que se les da a las subvenciones otorgadas. El cuestionario incluye la siguiente pregunta: “74. ¿Se publican las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios?”. Cabe destacar además que de las distintas diputaciones que son objeto de análisis para este estudio, las ocho diputaciones andaluzas se encuentran analizadas en este ranking. La valoración total obtenida por las comunidades autónomas se ofrece en la figura 2.3:

COMUNIDAD AUTÓNOMA	PUNTUACIÓN MEDIA
Valencia	90,2
Extremadura	89,1
Cataluña	88,5
Galicia	88,3
País Vasco	88,3
Andalucía	83,6
Castilla y León	81,7
Canarias	77,2
Castilla La Mancha	74,6
Baleares	72,2
Aragón	60,4

**Tabla 2.2. Ordenación de las comunidades autónomas en función de la puntuación media de los indicadores de transparencia.**

*Fuente: Transparencia Internacional España.*

Tal y como podemos concluir de la observación de la tabla 2.3, Andalucía obtiene una buena puntuación solo distanciada de la primera en 6´6 puntos porcentuales, y ocuparía el lugar de la mediana, es decir por debajo de su puntuación están 5 de las comunidades autónomas y otras cinco estarían por encima, de las recogidas en la tabla 2.3.

Sin embargo, en los últimos años son numerosas las noticias que tenemos sobre la dudosa legalidad de las ayudas otorgadas por la Junta. En concreto, la Cámara de cuentas de Andalucía, en su resolución de 25 de enero de 2019, expone los libramientos pendientes de justificación de subvenciones excepcionales en el ejercicio 2016 registrados en el estado. La cuantía total de libramientos pendientes de justificación, ascienden a 175.700.462,31 euros, de los que el 90,70% que suponen un

importe de 159.357.114,63 euros se encuentran vencidos y, por tanto, fuera de plazo. El 81,95% de estos libramientos por valor de 130.596.419,92 euros se encuentran localizados en tres grupos funcionales; educación, investigación e innovación y Sociedad de conocimiento y Promoción social. (véase anexo 5)

Así mismo, se han identificado seis expedientes donde se viene concediendo de manera reiterada subvenciones anualmente para el mismo objeto o finalidad. La cámara de comercio cita los siguientes ejemplos:

- El expediente IAM-1 responde a una subvención para el programa “Conciliam III” a la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), financiado a través del programa operativo FSE modalidad que ya se utilizó para los programas “Conciliam” anteriores.
- El expediente SAS-2 cuyo objeto es el plan de formación para el empleo en el SAS por parte de la Federación Estatal de Sanidad de Comisiones Obreras y la Central Sindical Independiente y de funcionarios, y los expedientes CEC-2, CEC-3 y CEC-4 cuyo objeto es el plan de formación para el empleo por las universidades públicas andaluzas para los ejercicios 2014, 2015 y 2016, en el marco del acuerdo para la formación para el empleo de las administraciones públicas.
- El expediente CJI-2 cuyo objeto es la orientación jurídica penitenciaria a las personas que se encuentren internadas en los centros penitenciarios de la Comunidad Autónoma de Andalucía de 2015 a 2018 por el Consejo Andaluz de Colegios de Abogados

Tampoco ha quedado suficientemente justificado la utilización de la modalidad de concesión directa, mediante subvención excepcional en ocho expedientes, cuyos objetos son, por un lado, el desarrollo de programas y prestación de servicios que garantizan a las víctimas de violencia de género el derecho a una asistencia social integral en el Instituto Andaluz de la Mujer; y, por otro, el desarrollo de diferentes planes turísticos por la Consejería de Turismo y Deporte.

En diez expedientes se considera que se debería haber utilizado la modalidad de concesión directa nominativa al ajustarse al objeto de la misma; mientras que se ha verificado, en cuatro expedientes de subvenciones, que se venían concediendo de manera directa con carácter nominativo, que se han tenido que conceder de modo excepcional por haberse producido algún tipo de incidencia en la tramitación presupuestaria de los expedientes.

Se han identificado 490 documentos contables de libramientos pendientes de justificar de subvenciones excepcionales vencidos, es decir, que han superado la fecha límite establecida para que los beneficiarios entreguen la documentación justificativa, por valor de 134.673.408,03 euros.

De estos datos concluimos que es necesario poner el foco sobre las subvenciones ya que parte del dinero público se destina a finalidades no justificadas.

## **2.4 LEY DE TRANSPARENCIA EN LA PROVINCIA DE SEVILLA**

Por su parte Sevilla cuenta con la ordenanza de transparencia y acceso a la información aprobada el 31 de mayo de 2016 por el ayuntamiento de Sevilla. La ordenanza recoge en su artículo primero que “tiene por objeto garantizar la transparencia en la actuación y actividad del Ayuntamiento de Sevilla y las entidades que componen el sector público municipal, así como el libre acceso a su información pública, estableciendo los medios necesarios para ello, que serán preferentemente electrónicos, en aplicación y desarrollo de la Ley 19/ 2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen gobierno, de la Ley 1/2014 , de 24 de junio , de Transparencia Publica de Andalucía.”

Transparencia internacional otorga una puntuación global sobre transparencia de 90 puntos sobre 100 a la diputación de Sevilla, por encima de nuestra comunidad autónoma. En este caso, se hace un estudio por memorizado de seis áreas de transparencia como son:

- Información sobre la diputación provincial, donde se recoge información sobre cargos electos y personal de la diputación; organización y patrimonio de la diputación; estructura y normas e instituciones provinciales.
- Relaciones con los ciudadanos y la sociedad donde se analiza la información y atención que se le da al ciudadano y el nivel de compromiso por parte de la administración
- Transparencia económico-financiera, este bloque de indicadores recoge información sobre materia presupuestaria, transparencia sobre deudas de la diputación y transparencia sobre nivel de ingresos y gastos.
- Transparencia en las contrataciones de servicios: procedimientos de contrataciones y las relaciones entre administración y contratistas.
- Transparencia en materias de servicios y apoyo a municipios, bloque encargado de recabar información sobre gestión tributaria, cooperación jurídica y económica, plan de obras y servicios.
- Indicadores de la ley de transparencia, este apartado es el más relevante para nosotros pues en el que introducen cuestiones acerca de la publicidad que se da las subvenciones. En concreto se pregunta sobre si "se publican las Subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios."

ÁREAS DE TRANSPARENCIA	PUNTUACIÓN MEDIA (Entre 1 y 100)
<b>TRANSPARENCIA GLOBAL:</b>	<b>90,0</b>
<b>A) INFORMACIÓN SOBRE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL</b>	<b>80,0</b>
<b>B) RELACIONES CON LOS CIUDADANOS Y LA SOCIEDAD</b>	<b>100,0</b>
<b>C) TRANSPARENCIA ECONÓMICO-FINANCIERA</b>	<b>78,6</b>
<b>D) TRANSPARENCIA EN LAS CONTRATACIONES DE SERVICIOS</b>	<b>100,0</b>
<b>E) TRANSPARENCIA EN MATERIAS DE SERVICIOS Y APOYO A MUNICIPIOS</b>	<b>100,0</b>
<b>F) INDICADORES DE LA LEY DE TRANSPARENCIA</b>	<b>100,0</b>

**Tabla 2.3. Desglose de las puntuaciones obtenidas en los indicadores de transparencia de la Diputación de Sevilla.**

*Fuente: Transparencia Internacional España.*

Observamos de la tabla 2.3 como Sevilla obtiene la máxima puntuación en el bloque último relativo a la transparencia sobre subvenciones. De manera que se podría pensar que los municipios de la provincia de Sevilla cumplen con las exigencias que la ley introduce sobre las ayudas públicas.

Para contrastar esta hipótesis, hemos hecho uso del portal de transparencia de la diputación de Sevilla. Sin embargo, Sevilla no aparece entre las opciones a elegir. Para encontrar información sobre transparencia en Sevilla debemos acudir a la página web del ayuntamiento y seguir los siguientes pasos:

- 1- Entrar en el apartado de transparencia.
- 2- Seleccionar el apartado relativo a transparencia económico-financiera.
- 3- En el margen derecho acceder al enlace sobre contratos, convenios y Subvenciones.
- 4- Del índice que se muestra escogemos el apartado 4, que ofrece información sobre subvenciones de dos formas distintas según el año.
  - a. De un lado la información relativa a los años 2016, 2017 y 2018 remite al portal sobre publicidad de subvenciones dependiente del ministerio de hacienda.
  - b. De otro lado el apartado histórico de subvenciones ofrece información sobre las subvenciones otorgadas en 2013.2014 y 2015. En este caso la información es mucho más fácil de entender para el ciudadano. Se clasifican en apartados relativos a los distritos. (véase anexo)

Entendemos que en 2015 obtuviese la máxima calificación pues facilita al ciudadano información sobre cuantía, destino, beneficiario de forma muy clara y comprensible. Sin embargo, en los siguientes años si queremos buscar información sobre subvenciones nos encontramos con el siguiente cuadro:

<b>Título de la convocatoria</b> Contiene: <input type="text"/>	<b>Concedente</b> Sólo aparecen seleccionables aquellos órganos de las administraciones públicas que han registrado Convocatorias o Concesiones de subvenciones según los criterios generales señalados en la página de inicio de este Portal. <input type="radio"/> Admón. del Estado <input type="radio"/> CC. Autónomas <input checked="" type="radio"/> Entidades Locales MINISTERIO DE AGRICULTURA, ... MINISTERIO DE ASUNTOS EXTER... MINISTERIO DE CIENCIA, INNO... MINISTERIO DE CULTURA Y DEP... ANDALUCÍA ARAGÓN CANARIAS CANTABRIA AYUNTAMIENTO DE SEVILLA		
<b>Fecha de registro en el SNPS</b> Desde: <input type="text"/> Hasta: <input type="text"/>	<b>Órgano</b> <input type="text"/>	<b>Departamento</b> <input type="text"/>	<input type="text"/> <b>Buscar</b>
<b>Finalidad</b> -- Selecciona una opción	<b>Tipo de beneficiario de destino</b> GRAN EMPRESA INFORMACIÓN NO DISPONIBLE E... PERSONAS FÍSICAS QUE NO DES... PERSONAS JURÍDICAS QUE NO D...	<b>Actividad económica del beneficiario</b> AGRICULTURA, GANADERÍA, SILVICULTURA Agricultura, ganadería, caza y servicios Cultivos no perennes Cultivos perennes	<b>ID BDNS</b> <input type="text"/>
<b>Regionalización</b> ES - ESPAÑA ES1 - NOROESTE ES11 - GALICIA ES111 - A Coruña			

**Figura 2.4 Disposición de la información sobre las subvenciones de Sevilla. Año 2019.**

*Fuente: Sistema Nacional de Publicidad de subvenciones.*

De modo que podemos entender que esta nueva forma de ofrecer información supone un freno para el ciudadano ya que la complejidad que ofrece este motor de búsqueda puede llevarnos a desistir en nuestra búsqueda.





## **3. APLICACIÓN DE LA LEY DE TRANSPARENCIA A LAS SUBVENCIONES EN SEVILLA.**

### **3.1 CONCEPTO DE SUBVENCIÓN**

La ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, define por subvención toda disposición, a favor de personas públicas o privadas, que cumpla los siguientes requisitos:

1. Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.
2. 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.
3. 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

Por su parte, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en su artículo 107 no aporta definición de ayuda del estado; si no que se limita a declarar incompatibles con el mercado interior de cierto tipo de ayudas, contemplando los apartados segundo y tercero de dicho precepto las ayudas que pueden considerarse compatibles con el mercado interior. En base a dicho tratado, y a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se ha ido perfilando una definición de ayuda del estado que parte de la presencia de cuatro criterios:

- I. Es otorgada por los estados con cargo a fondos públicos.
- II. Genera una ventaja económica en el beneficiario que no habría obtenido en el ejercicio normal de su actividad.
- III. Tiene un carácter selectivo para determinadas empresas o sectores, de forma que se altera el equilibrio existente entre estos operadores y sus competidores.
- IV. Puede afectar a los intercambios comerciales entre estados miembros.

Se ha discutido mucho acerca de estos últimos puntos, en especial sobre el hecho de que al otorgar una subvención a una empresa se altera la libre competencia de los mercados, al ser beneficiados con una ventaja sobre sus competidores. La ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia argumenta, en su artículo 11 relativo a las ayudas públicas, que la Comisión Nacional de la Competencia, de oficio o a instancia de las Administraciones Públicas, podrá analizar los criterios de concesión de las ayudas públicas en relación con sus posibles efectos sobre el mantenimiento de la competencia efectiva en los mercados con el fin de:

- a) Emitir informes con respecto a los regímenes de ayudas y las ayudas individuales.
- b) Dirigir a las Administraciones Públicas propuestas conducentes al mantenimiento de la competencia.

Dicha comisión elabora de forma anual un informe de carácter público sobre las ayudas públicas que se han otorgado en España. Además, lo remite a las Cortes Generales, a través de su Oficina Presupuestaria.

Por su parte el Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia regula que:

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, el análisis de los criterios de concesión de las ayudas públicas en relación con sus posibles efectos sobre el mantenimiento de la competencia efectiva en los mercados versará sobre los aspectos tanto jurídicos como económicos del instrumento utilizado, sin perjuicio de lo establecido en los artículos 87 a 89 del Tratado de la Comunidad Europea y su normativa de desarrollo, y de las competencias de la Comisión Europea y de los órganos jurisdiccionales comunitarios y nacionales en materia de control de ayudas públicas. Entre otros se podrán analizar los siguientes aspectos:

- El plan estratégico, en su caso, en que el proyecto de régimen de ayudas se integra, en cuanto instrumento de planificación de políticas públicas que fija objetivos e identifica los fallos de mercado;
- las bases reguladoras si se trata de una línea de ayuda o su fundamento jurídico si se trata de una ayuda individual;
- la prueba de sopesamiento de la ayuda, que analizará los aspectos positivos y negativos de su concesión, entre ellos la adecuación del instrumento utilizado, su efecto incentivador o la necesidad y proporcionalidad de esta.

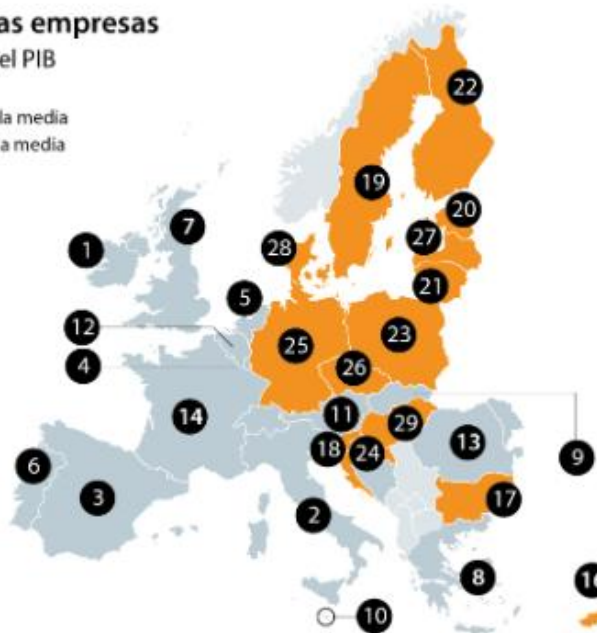
El último informe que tenemos de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMV) es el de 5 de julio de 2018. El informe analiza los datos de las ayudas del estado concedidas en 2016, último ejercicio con datos oficiales de la Comisión Europea. En él, se recoge que las ayudas públicas regulares (todas aquellas no dirigidas al sector financiero) se redujeron al 0,25% del PIB. Situándose así España en el tercer Estado miembro de la Unión Europea que menor número de subvenciones otorga en relación al PIB.

### Ayudas públicas a las empresas

En porcentaje (%) sobre el PIB

■ Por encima de la media  
■ Por debajo de la media

Irlanda	1	0,2
Italia	2	0,22
España	3	0,26
Luxemburgo	4	0,28
Países Bajos	5	0,33
Portugal	6	0,36
Reino Unido	7	0,36
Grecia	8	0,41
Eslovaquia	9	0,47
Malta	10	0,55
Austria	11	0,56
Bélgica	12	0,58



Rumanía	13	0,61
Francia	14	0,65
<b>Media UE</b>	<b>15</b>	<b>0,7</b>
Chipre	16	0,71
Bulgaria	17	0,74
Eslovenia	18	0,76
Suecia	19	0,78
Estonia	20	0,86
Lituania	21	0,87
Finlandia	22	0,93
Polonia	23	1,08
Croacia	24	1,15
Alemania	25	1,31
Rep. Checa	26	1,44
Letonia	27	1,53
Dinamarca	28	1,63
Hungría	29	2,1

**Figura 3.1. Pictograma de las ayudas públicas a las empresas en porcentaje sobre el PIB de cada uno de los países miembros de la UE. Año 2018.**

*Fuente: Informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.*

La dispersión entre los estados miembros de la Unión Europea es llamativa y oscila entre el 2,10% de Hungría y el 0,20% de Irlanda, que se sitúa como el país con menor porcentaje de ayudas sobre el PIB.

Las cifras muestran una tendencia a menores apoyos monetarios en los países del sur de Europa, como es el caso de España e Italia, además de Malta (0,55%) y Grecia (0,41%). «En los países del sur de Europa existe un menor peso de las ayudas», constata la CNMC.

Por contra, los Estados miembros del centro y el norte del continente son los que aglutinan mayores apoyos a sus compañías, aumentando, así, la media comunitaria.

### **3.2 CUMPLIMIENTO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA EN LOS MUNICIPIOS SEVILLANOS**

En este capítulo analizaremos el grado de cumplimiento de la ley de transparencia en los municipios sevillanos. Para ello utilizaremos el portal de transparencia de la diputación de Sevilla. Tras seleccionar el municipio que queramos analizar seguiremos los siguientes pasos:

- 1- Debemos acceder al apartado de transparencia.
- 2- Hacer clic sobre indicadores de transparencia.
- 3- Escoger el indicador relativo a economía.
- 4- Seleccionar el apartado referido a subvenciones.

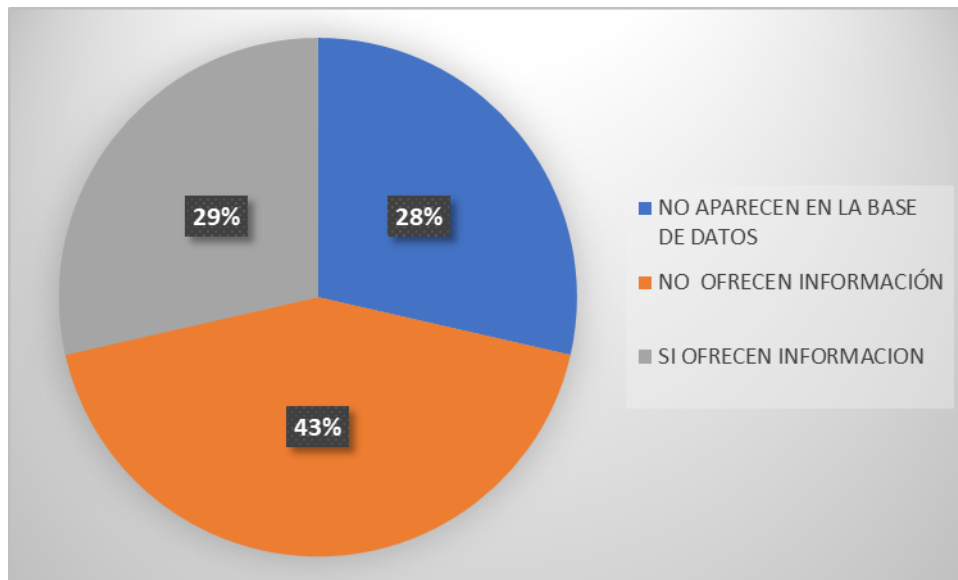
Geográficamente, delimitaremos nuestro trabajo a los municipios sevillanos. Sevilla cuenta con un total, de 105 municipios con una población muy dispar, desde Sevilla capital con un total de 704.198 habitantes a El Madroño con una población de 350. Esta diferencia en cuanto a población nos lleva a pensar que será más relevante centrar nuestro estudio en la capital, en tanto en cuanto es administración local y se presume participa en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado.

De un primer análisis obtenemos que 30 de los 105 municipios sevillanos no aparecen en el portal, incluyendo en ese grupo, como dijimos anteriormente, Sevilla capital. De manera que para obtener información acerca de éstos, debemos acudir a las páginas de cada ayuntamiento para ver si dedican un apartado a transparencia y en concreto a las subvenciones otorgadas.

De los 75 municipios que aparecen en el portal, 45 no ofrecen información relativa a subvenciones, ya sea porque optan por dejar este apartado en blanco o porque publican únicamente las bases de la convocatoria. Uno de los municipios que hemos incluido en esta suma sobre los que no ofrecen información es el caso de Huevar del Aljarafe, el cual remite por error a Santiponce, de manera que, aunque aparece en el portal, no hay forma de acceder a él.

Los 30 municipios restantes si ofrecen información, menos del 30% del total, y lo hacen, pero en distintos años.

Estos hechos se recogen en el siguiente diagrama de sectores que representamos en la figura 3.2, bajo estas líneas.

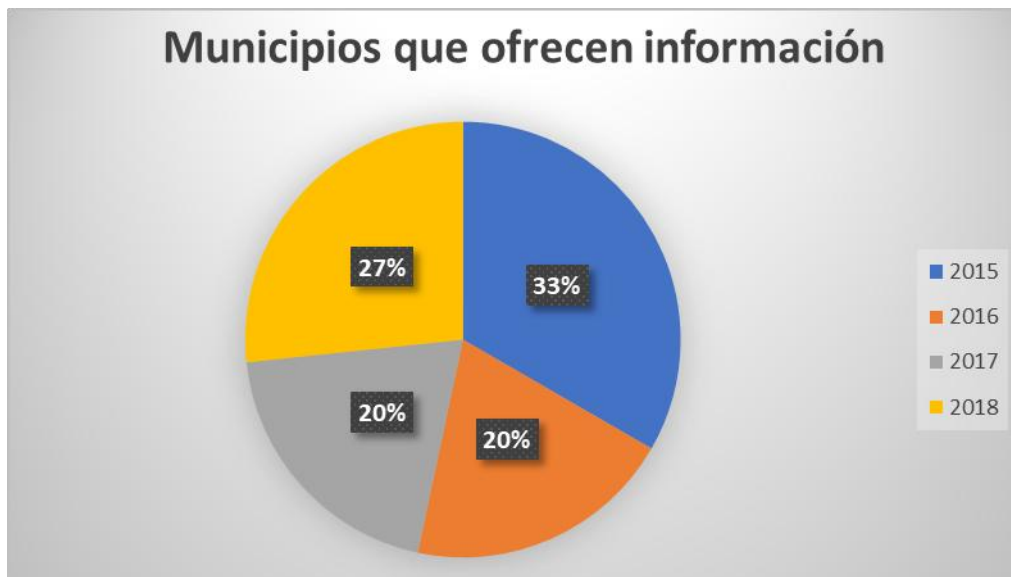


**Figura 3.2. Distribución de los municipios sevillanos según proporcionen o no información sobre subvenciones.**

*Fuente: Elaboración propia a partir de las páginas web de los municipios sevillanos.*

A partir de la figura 3.2 observamos, de una forma mas sencilla, los datos que hemos comentado antes. Podemos concluir que el 71% de los municipios sevillanos no cumplen con las exigencias de la ley en cuanto a dar publicidad a las ayudas publicas que otorgan. Si bien, cabe destacar que un 28% de los municipios ni siquiera aparecen en la base de datos y un 43% aunque aparece no porporcionan datos sobre subvenciones, incumpliendo por tanto el artículo 8 de la ley estatal.

De el 29% de municipios que sí ofrecen información hemos elaborado el siguiente diagrama de sectores, figura 3.3, donde se muestra el último año sobre el que se ofrece información.



**Figura 3.3. distribución de los municipios sevillanos según el último año al que se refiere la información sobre subvenciones**

*Fuente: Elaboración propia a partir de las páginas web de los municipios sevillanos.*

Observamos como solo un 27% de éstos actualiza los datos y muestran la relación de subvenciones que se han dado en el último año, es decir, solo 8 municipios del total. Por otro lado, el 20% de los municipios ha actualizado estos datos hasta 2017, otro

20% ofrece como datos mas actuales el año 2016. Por último, vemos como la mayoría, un 31%, no renueva la información desde la publicada en el año 2015.

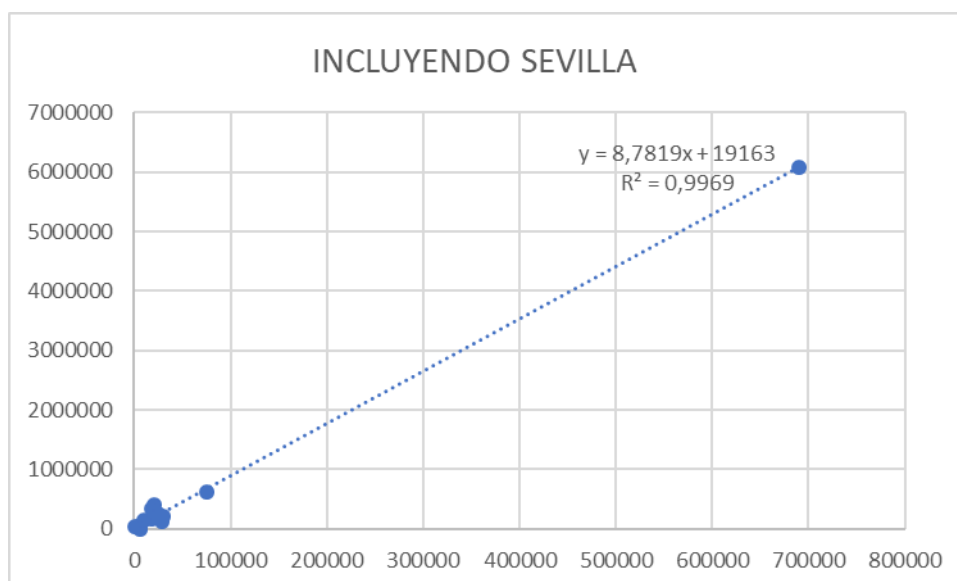
De los municipios que no aparecen en el portal de transparencia de la diputación hemos realizado búsquedas en las páginas web de sus ayuntamientos y encontramos que solo Alcalá de Guadaíra y Sevilla se caracterizan por dedicar un apartado de transparencia en su web y, realmente, ofrecen información útil y clara para el ciudadano.

### 3.3 ESTUDIO DE LAS POSIBLES RELACIONES DE LAS SUBVENCIONES CON EL TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS SEVILLANOS.

Con el propósito de realizar comparaciones entre cuantías, destino y beneficiarios de las ayudas públicas vamos a escoger los datos de 2015, puesto que es el año en el que coinciden un mayor número de localidades con información. Otra razón de peso para escoger 2015 es nuestro interés por incluir Sevilla en nuestro comparativo. En concreto, vamos a centrarnos en: Alcalá de Guadaíra, Carmona, Coria del Río, Almenilla, Bormujos, Casariche, Castilleja de la Cuesta, Herrera, Olivares, Osuna, El Saucejo, Tomares, Villanueva de San Juan y Sevilla.

A partir de los datos que hemos obtenidos de estos municipios, hemos querido poner en relación la población de éstos con la cuantía total de subvenciones otorgadas. Es decir, tratamos ahora de determinar si ambas variables están relacionadas. Si para los municipios de mayor población se tienen más subvenciones, y para los de menor población, también menores subvenciones. Para ello, usaremos el coeficiente de correlación de Pearson. Si este coeficiente toma un valor positivo, se corroboraría la afirmación anterior de que, a mayor población, mayor número de subvenciones. Si, además, éste toma un valor cercano a la unidad la relación lineal que guardarían estas variables sería muy fuerte; y, habría que encontrarla, estimando la recta de regresión lineal mínimo cuadrática. En el caso de estas variables el coeficiente de correlación resulta ser casi uno, lo que nos indicaría una relación lineal directa y casi perfecta.

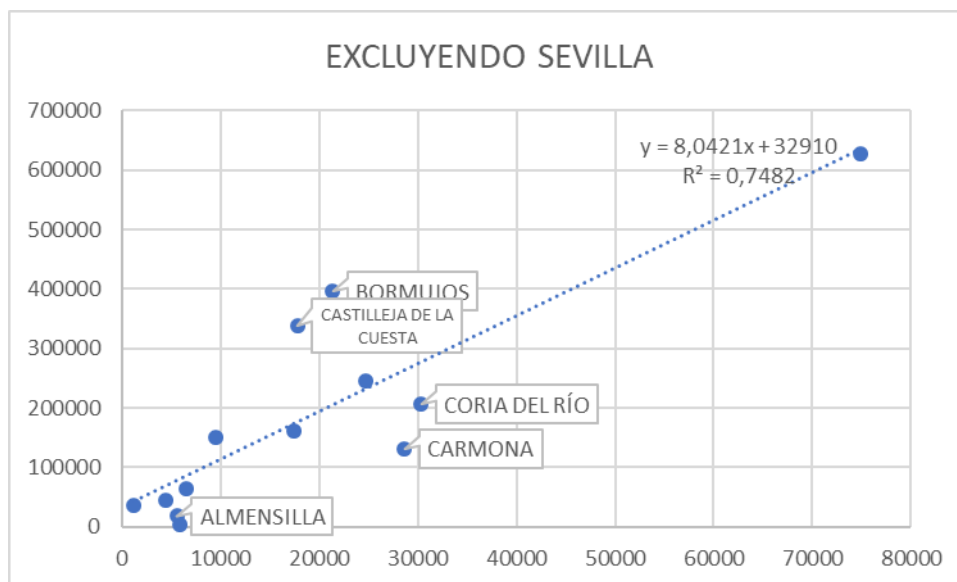
Bajo estas líneas, se representa en la figura 3.4 donde se recoge el diagrama de dispersión de los municipios de Alcalá de Guadaíra, Carmona, Coria del Río, Almenilla, Bormujos, Casariche, Castilleja de la Cuesta, Herrera, Olivares, Osuna, El Saucejo, Tomares, Villanueva de San Juan y Sevilla.



**Figura 3.4. Nube de puntos y recta de regresión lineal del número de subvenciones en función del número de habitantes en los municipios analizados en el año 2015.**

*Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las páginas web de los ayuntamientos y del IECA.*

En la figura 3.4 se representa, en el eje de ordenadas, las cuantías totales de subvenciones otorgadas en el año 2015; y, en el eje de abscisas, aparece representado el número total de habitantes de cada uno de los municipios. Este último dato lo hemos obtenido del Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA).



**Figura 3.5. Nube de puntos y recta de regresión lineal del número de subvenciones en función del número de habitantes en los municipios analizados, salvo Sevilla capital, en el año 2015.**

*Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las páginas web de los ayuntamientos y del IECA.*

En la figura 3.5. hemos excluido del gráfico a Sevilla para que la nube de puntos pueda verse mejor. Observándose así, que, al eliminar precisamente el punto de mayor población, la correlación lineal es sensiblemente más débil, si bien nos permite ajustar un modelo de regresión lineal con bastante fiabilidad, casi del 75%. Los puntos correspondientes a los municipios Bormujos y Castilleja de la Cuesta otorgan mayor cuantía de ayudas públicas que el resto de los municipios, a sensu contrario, los puntos que representan a Coria del Río, Carmona y Almenilla ofrecen una menor cuantía total de subvenciones.

### 3.4 SOBRE LOS DESTINATARIOS DE LAS SUBVENCIONES EN LOS MUNICIPIOS SEVILLANOS.

Proponemos ahora analizar otro de los objetivos de este trabajo y es observar si en los informes que los municipios suministran sobre las subvenciones que otorgan, indican, de manera clara, a quien o quienes va ese dinero destinado.

Debemos señalar que no pocos municipios utilizan el apartado genérico de "varios", es el caso del municipio de Olivares. En la página web del ayuntamiento, de este municipio, indica como destinatarios "varios" sin determinar el nombre de la asociación, hermandad o colegio al que va destinado.

Encontramos que el bloque de subvenciones destinado a asuntos sociales, cuando van dirigidas a familias, no especifica nombre y apellidos de los beneficiarios. Simplemente se limitan a indicar el total de familias a las que la subvención va destinada. Para entender si esta falta de información es un incumplimiento de la ley de transparencia o no, hemos analizado la ley de protección de datos. De ésta extraemos

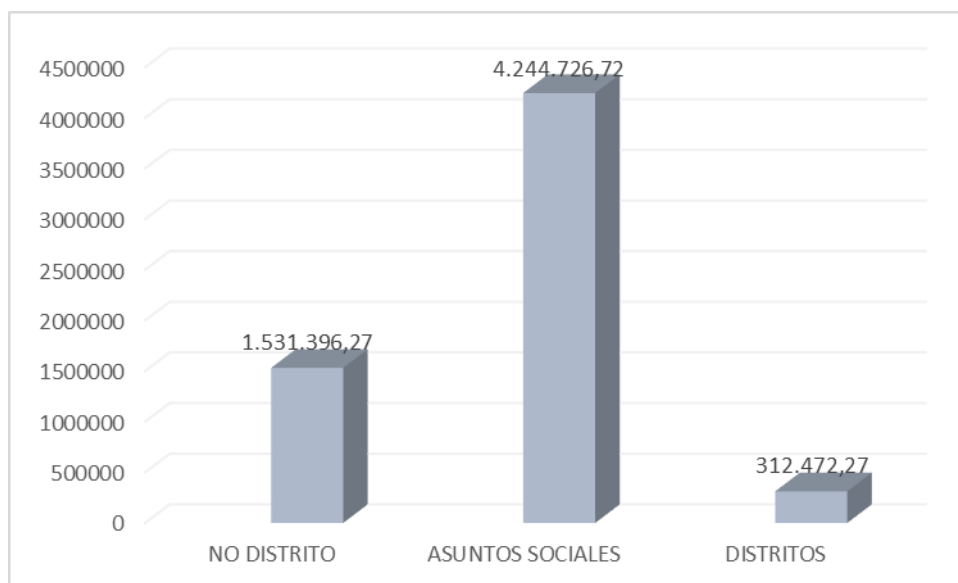
que trata de información que debe ser protegida. En esta misma línea, la base nacional de subvenciones argumenta que “no serán publicadas las subvenciones concedidas cuando la publicación de los datos del beneficiario, en razón del objeto de la subvención, pueda ser contraria al respeto y salvaguarda del honor, a la intimidad personal o familiar de las personas físicas, en virtud de lo establecido en la ley orgánica 1/ 1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen; y haya sido previsto en su normativa reguladora. El tratamiento de los datos de carácter personal sólo podrá efectuarse si es necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del tratamiento o por el tercero o terceros a los

que se les comuniquen los datos, siempre que no prevalezca el interés o los derechos y libertades fundamentales del interesado que requieran protección con arreglo a la Directiva 95/46/CE”

### 3.5 DETALLE DE LAS SUBVENCIONES EN LA CIUDAD DE SEVILLA CON LOS DATOS DISPONIBLES.

Para poder seguir extrayendo conclusiones de las subvenciones del ejercicio 2015 nos vemos obligados a centrarnos en Sevilla, puesto ofrece una información más completa y clara que el resto de los municipios.

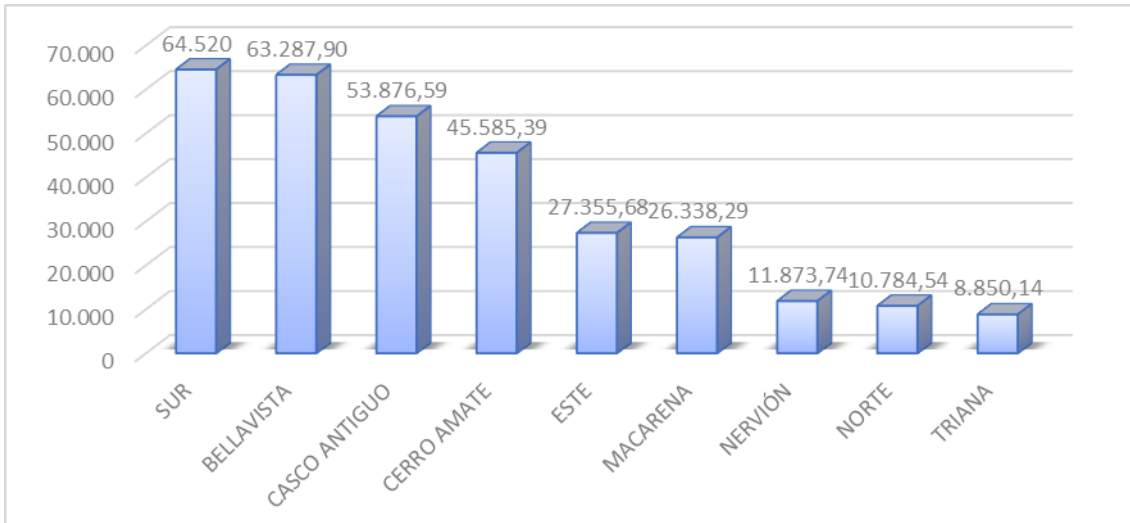
La cuantía total en euros que la capital andaluza destinó a subvenciones asciende a 6.088.595,65 euros. Los cuales se distribuyen de la siguiente forma:



**Figura 3.6. Distribución de la cuantía de las subvenciones.**

*Fuente: Elaboración propia a partir de la página web del ayuntamiento de Sevilla.*

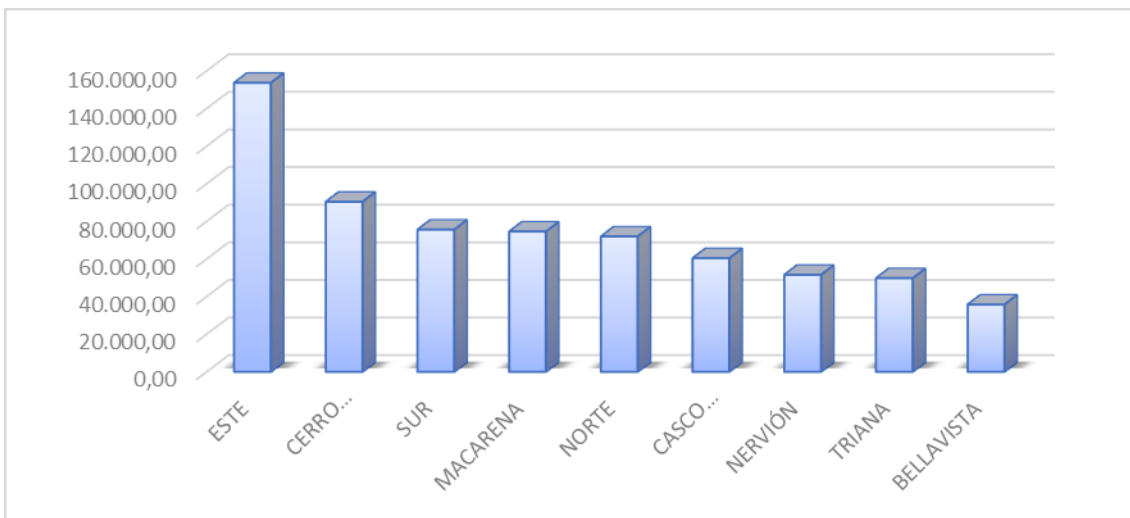
Los 312472.27 euros destinados a distritos se otorgan de la siguiente forma:



**Figura 3.7. Distribución de la cuantía de las subvenciones según distrito de destino.**

*Fuente: Elaboración propia a partir de la página web del ayuntamiento de Sevilla.*

A partir de la figura 3.7, se observa como las cuantías más elevadas van destinadas a los distritos Sur, Bellavista y Casco Antiguo de la ciudad, muy distanciado Triana que tan solo recibe 8.850,14 euros.

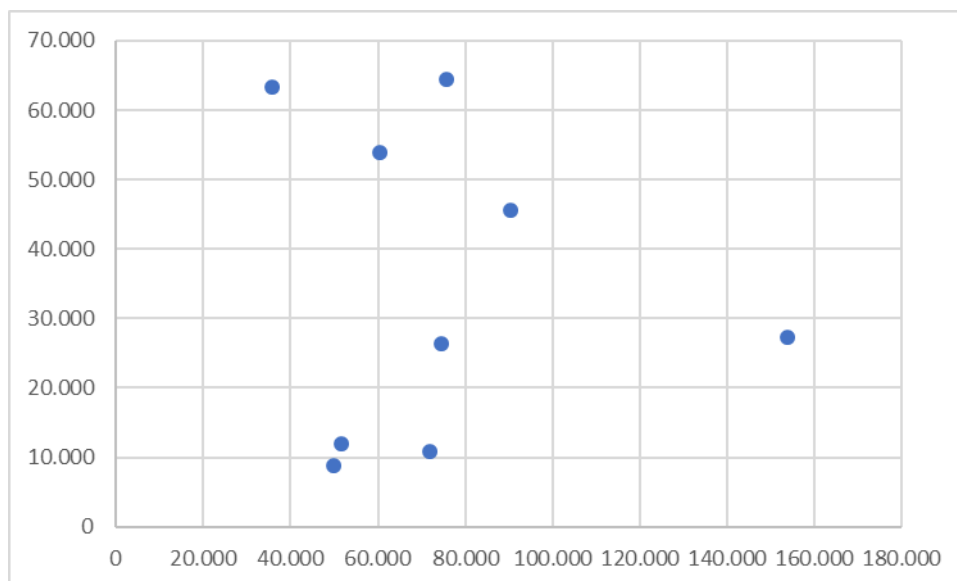


**Figura 3.8. Distribución de la población por distrito.**

*Fuente: Elaboración propia a partir de la página web del ayuntamiento de Sevilla.*

La figura 3.8 pone en relación la población que se concentra en cada uno de los distritos sevillanos ordenados de mayor a menor.





**Figura 3.9. Diagrama de dispersión de la población por distrito y la cuantía total de subvenciones por distrito.**

*Fuente: Elaboración propia a partir de la página web del ayuntamiento de Sevilla.*

En la figura 3.9 aparece representado en el eje de ordenadas, las cuantías totales de subvenciones por distrito; y, en el eje de abscisas, aparece representado el número total de habitantes por distrito. Observamos que el índice de relación entre las dos variables es muy bajo situándose en el 0.73%. De forma que no hay correlación entre ambas variables

El distrito Este, que es donde se concentra mayor número de población no recibe la mayor cuantía de ayudas públicas. El distrito que recibe mayor número de ayudas ocupa el tercer lugar en cuanto a número de población viviendo en él. El único distrito que no hemos incluido en esta comparativa es San Pablo-Santa Justa y la razón es porque recibe subvenciones en especie como es el suministro de sillas, mesas, castillos hinchables para distintas celebraciones, no se ha valorado ni cuantificado en euros.

Aparte de las subvenciones destinadas a distritos, el ayuntamiento de Sevilla destina un total de 4.244.726.72 euros a ayudas de asuntos sociales repartidos entre un total de 248 asociaciones y 1388 familias. De estas últimas como comentamos anteriormente, no trasciendes datos puesto que la ley de protección de datos así lo exige. El resto de su subvención se podrían englobar en los siguientes grupos:

Asociación u organismo	Cuantía de las subvenciones concedidas en 2015
Instituto del TAXI	1.074.031,50
Servicio de consumo	19.320,00
Servicio de educación	45.000,00
Servicio de fiestas mayores	324.031,28
Servicio juventud	84.020,46
Servicio de la mujer	136.268,74
Servicio de parques y jardines	85.000,00
Servicio de formación y promoción	160.937,05

**Tabla 3.10. Asociación y Organismos destinatarios de subvenciones del ayuntamiento del municipio de Sevilla en el año 2015.**

*Fuente: Elaboración propia a partir de la página web del ayuntamiento de Sevilla.*

Resulta llamativa la cantidad de dinero que se destina al Instituto del Taxi y hemos querido profundizar en ella y entender cuál es finalidad. Así pues, de su página web indican que: “el Ayuntamiento de Sevilla, a la vista de la situación de crisis del Sector del Taxi, debido a la evolución social y a la situación socio-económica de la Ciudad, y buscando adecuar la oferta del servicio con la demanda de los usuarios a la vez que la justa rentabilidad de la explotación, creó el Servicio del Instituto del Taxi, como órgano especializado de gestión sin personalidad jurídica y con la finalidad, asimismo, de incrementar la participación del sector social afectado en la gestión del servicio, a los efectos de que dicha gestión integre a los interesados en la misma, con el fin de conseguir un mayor acierto en la regulación de un servicio tan importante para la ciudadanía”.

Entre sus objetivos, destaca que: El Servicio del Instituto del Taxi se encarga de regular este servicio público en el municipio de Sevilla de acuerdo con la legislación vigente y de la supervisión de la actividad en base a esa regulación.

## 4. CONCLUSIONES

A la luz de los datos extraídos cabe valorar positivamente el avance que supuso para España la aprobación el 9 de diciembre de 2013 de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Sin embargo, cabe remarcar que falla al no reconocer el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental. Como comentamos anteriormente el derecho a saber y de información está reconocido como derecho fundamental en el artículo 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y así ha sido recogido como tal por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. La razón por la cual decidimos nos centrarnos en las subvenciones radica en su influencia sobre la economía. Las ayudas públicas suponen una forma de intervención del sector público en la economía que, si se utilizan de forma injustificada o desproporcionada, pueden afectar negativamente el funcionamiento de los mercados, perjudicar la libre competencia y el bienestar económico general.

Sin embargo, el hecho de contar con una ley de transparencia no es sinónimo de garantía de cumplimiento. Así pues, observamos que el 71 % de los municipios sevillanos no obedece a las exigencias de publicidad sobre subvenciones en el portal de transparencia de la Diputación de Sevilla. Además, esto no significa que el resto de los municipios cumplan con lo establecido y puedan clasificarse como municipios transparentes; pues fallan a la hora de no actualizar la información ofrecida. Podríamos decir que la transparencia en Sevilla funciona en diferido y, no solo eso, sino que es bastante opaca. La mayoría de los municipios "confunden" el ser transparentes con publicar las convocatorias y bases de las subvenciones que vienen otorgando. Lo cual dista mucho de lo que verdaderamente significa ser transparente.

El caso más significativo es el de Sevilla ya que, no aparece en el portal de la Diputación y el ciudadano debe buscar si cuenta con un portal propio. El portal de transparencia de Sevilla cumple con las exigencias de la ley hasta 2015 y a partir de entonces, sin ningún tipo de consecuencia al respecto, da un paso atrás, deja de actualizar los datos y recurre a la base de datos de subvenciones. Lo cual dificulta la facilidad de acceso a la información por tratarse de una página nada sencilla de usar.

Divagar por las distintas webs de los ayuntamientos en búsqueda de un apartado relativo a transparencia no es tarea fácil para el ciudadano. En la mayoría de los casos los portales municipales de transparencia están pendientes de aprobación o en construcción, excusa que vienen ofreciendo desde 2013.

Es aquí donde se hace necesario que entre en juego el papel de los Consejos de Transparencia. A nivel estatal, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es un organismo público adscrito al Ministerio de Administraciones Públicas que tiene personalidad jurídica propia y actúa con autonomía e independencia. Su labor es la de promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno (Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, 2018). Sin embargo, no observamos que este órgano inste a los ayuntamientos a mantener al día la información que ofrecen.

Da la impresión de que solo se desea una ley para cumplir con los requisitos formales de los compromisos adquiridos en los acuerdos con las instituciones internacionales. Concluimos, por tanto, que se está destinado una parte de los presupuestos al mantenimiento de los portales, personal al cargo las administraciones de transparencia y, sin embargo, la transparencia brilla por su ausencia.

Observamos que, en estos años, desde la entrada en vigor de la ley de transparencia se han puesto los pilares para que esta comience a ser real. Contamos con leyes

estatales, autonómicas, municipales, portales estatales, autonómicos, por diputaciones, por municipios, pero falta que todo esto tome sentido de verdad. La falta de compromiso por parte de las administraciones lleva a que el ciudadano, en cuanto a subvenciones, siga casi en la misma situación que antes de la ley, sin conocimiento certero sobre el destino del dinero público.

## Bibliografía

---

- Comisión Nacional del mercado de la competencia (2018) Informe sobre ayudas públicas en España IAP/CNMC/001/18. Recuperado de [https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor\\_contenidos/Promocion/IAP\\_CNMC\\_001\\_2018\\_informe\\_anual\\_ayudas\\_p%C3%BAblicas.PDF](https://www.cnmc.es/sites/default/files/editor_contenidos/Promocion/IAP_CNMC_001_2018_informe_anual_ayudas_p%C3%BAblicas.PDF)
- Fondo Monetario Internacional (1999) Código de Buenas Prácticas de Transparencia en las Políticas Monetarias y Financieras: declaración de principios. Recuperado de <https://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/spa/code2s.pdf>
- Jesús Lizcano Álvarez (2014) Estrategias para la detección, prevención del fraude y de la corrupción en las instituciones públicas en un marco de transparencia. recuperado de: <http://www.pap.hacienda.gob.es/sitios/140aniversario/Documents/MesaRedondaJesusLizcano.pdf>
- José Molina Molina y José Manuel Mayor Balsas (2018) GOBIERNO ABIERTO, TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA. Recuperado de [https://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2019/01/jose-molina\\_y\\_jose-manuel-mayor.pdf](https://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2019/01/jose-molina_y_jose-manuel-mayor.pdf)
- Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. Recuperado de: <https://www.boe.es/eli/es-an/l/2014/06/24/1/con>
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/09/19/con>
- Manuel Palomares Herrera (2017). ESTUDIO COMPARADO SOBRE TRANSPARENCIA Y DERECHO DE ACCESO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL Y SU INFLUENCIA EN ESPAÑA. Recuperado de [file:///C:/Users/maria/Downloads/Dialnet-EstudioComparadoSobreTransparenciaYDerechoDeAcceso-5877166%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/maria/Downloads/Dialnet-EstudioComparadoSobreTransparenciaYDerechoDeAcceso-5877166%20(1).pdf)
- Monetary and Exchange Affairs(2000) Supporting Document to the *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies*. Recuperado de <https://www.imf.org/external/np/mae/mft/sup/index.htm>
- Orden TFP/303/2019, de 12 de marzo, por la que se crean las Subsedes Electrónicas del Portal Funciona y del Portal de la Transparencia, como sedes electrónicas derivadas de la Sede Electrónica del Punto de Acceso General de la Administración General del Estado. Páginas páginas 27179 a 27183. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/o/2019/03/12/tfp303>
- Ordenanza de transparencia y acceso a la información del ayuntamiento de Sevilla de 31 de mayo de 2016. Recuperada de <https://www.sevilla.org/ayuntamiento/transparencia/evaluaciones/texto-definitivo.pdf>
- Portal de transparencia de la Diputación de Sevilla: <https://www.dipusevilla.es/temas/transparencia-y-participacion/portales-de-transparencia-municipales/>
- Portal de transparencia de la Junta de Andalucía: <https://www.juntadeandalucia.es/transparencia/transparencia-andalucia/consejo-transparencia.html>
- Portal de transparencia de Sevilla: <https://www.sevilla.org/ayuntamiento/transparencia>
- Portal de transparencia estatal: <http://transparencia.gob.es/>

-Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas. Páginas 32858 a 32874. Recuperado de <https://www.boe.es/eli/es/rd/2019/03/08/130>

-Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia. Páginas 11575 a 11604. Recuperado de: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2008/02/22/261>

-Resolución de 25 de enero de 2019, de la Cámara de Cuentas de Andalucía, por la que se ordena la publicación del Informe de fiscalización de las subvenciones excepcionales concedidas por determinadas Consejerías y Agencias de la Junta de Andalucía. Recuperado de [https://www.juntadeandalucia.es/eboja/2019/22/BOJA19-022-00152-1411-01\\_00149834.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/eboja/2019/22/BOJA19-022-00152-1411-01_00149834.pdf)

-Sistema Nacional de publicidad de Subvenciones:  
<http://www.infosubvenciones.es/bdnstrans/GE/es/index>

### ANEXO 1 : AUDIENCIA PUBLICA LEY DE TRANSPARENCIA

#### **INCLUSIÓN DE LAS APORTACIONES DE LOS CIUDADANOS EN EL ANTEPROYECTO DE LEY DE TRANSPARENCIA**

- El proceso de consulta pública convierte la elaboración de la Ley de Transparencia en "un acto de transparencia misma".
- Casi 80.000 ciudadanos se han interesado por la elaboración de la norma y se han enviado cerca de 3.700 observaciones, que se han traducido en significativas modificaciones respecto al primer texto publicado por el Gobierno.
- El Gobierno enmarca esta reforma en su programa de regeneración democrática, pero insiste en que tendrá efectos económicos porque genera confianza y aumenta la responsabilidad de los gestores públicos.

El Consejo de Ministros ha recibido un informe de la vicepresidenta del Gobierno y ministra de la Presidencia sobre el Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Además, ha acordado su remisión, para la redacción de los oportunos informes, a la Agencia Española de Protección de Datos y al Consejo de Estado, como paso previo a su envío a las Cortes para su tramitación parlamentaria.

#### **Consulta pública**

La propuesta normativa del Gobierno cuenta, en un innovador procedimiento que convierte su tramitación en "un acto de transparencia misma", con las aportaciones de los ciudadanos, a los que se ha dado un cauce de participación en el borrador de anteproyecto a través de un proceso de consulta pública.

Entre los días 26 de marzo y 10 de abril el Ministerio de Presidencia abrió un espacio virtual en el que casi ochenta mil ciudadanos participaron, en distinto grado, en el conocimiento y elaboración de la norma. Han intervenido en la consulta tanto ciudadanos a título individual, como organizaciones representantes de la sociedad civil vinculadas con la defensa del derecho a la información pública, y diversas instituciones.

El fruto más palpable de este novedoso procedimiento se ha traducido en cerca de 3.700 observaciones, que se han traducido en significativas modificaciones respecto primer texto publicado por el Gobierno.

#### **Novedades normativas**

Entre las aportaciones de la consulta pública destaca la incorporación a la obligación de suministrar información a los adjudicatarios de los contratos públicos. Asimismo, gracias a las propuestas ciudadanas, se impulsa la adopción de mecanismos que garanticen la accesibilidad, calidad y reutilización de la información publicada; se amplía la información económico-presupuestaria que debe hacerse pública, entre la que tendrá que incluirse lo relativo a los contratos; y se establece la obligatoriedad de hacer públicos los informes de auditoría y fiscalización, así como más datos sobre los contratos, entre los que deberán incluirse los contratos menores.

Otra novedad es que se aclara un poco más el capítulo del derecho de acceso a la información, sobre todo en lo relativo a la aplicación de los límites, introduciendo como criterio para negar información a un solicitante que exista un riesgo de perjuicio por el hecho de que la información se haga pública, pero también que no exista un interés superior que respalde la publicación.

Igualmente, en el capítulo sancionador se crea una nueva infracción grave por el incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo las solicitudes de información presentadas por los ciudadanos.

En el ámbito institucional las indicaciones realizadas por los ciudadanos han llevado al Gobierno a reforzar la independencia de la Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los servicios. El nombramiento y

las causas de cese de su presidente se equiparan a los de los organismos reguladores.

Se introduce una variación respecto a la "vacatio legis" de la norma. Así, se prevé la entrada en vigor inmediata del Título de Buen Gobierno, mientras que se difiere un año ese momento para todos los aspectos relativos a publicidad activa y derecho de acceso, en línea con muchas de las normas aprobadas por países de nuestro entorno.

El éxito de la consulta pública y el interés suscitado con la misma han llevado al Gobierno a poner a disposición de todos los ciudadanos el Anteproyecto de Ley en el mismo momento en que éste sea remitido a los citados órganos consultivos.

### **Reformismo, confianza y responsabilidad**

Para el Gobierno, y para el Ministerio de Presidencia, impulsor de este Anteproyecto, ésta no es una reforma más de las muchas que este Gobierno está planteando. En este caso, se trata de una iniciativa política de regeneración democrática, pero con una proyección importante en el ámbito económico, ya que es una medida de recuperación de la confianza y también un mecanismo de responsabilidad de los gestores públicos que debe ahondar en las políticas de austeridad y eficiencia.

### **Tres bloques**

El Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno regula tres aspectos:

- En primer lugar, la Transparencia, que se concibe como una obligación de las Administraciones Públicas. A estos efectos se incrementan y refuerzan las obligaciones de publicidad activa ya contenidas en algunas leyes sectoriales y se incorporan otras nuevas.
- En segundo lugar, el Derecho de Acceso a la Información Pública, que se regula con un amplio ámbito subjetivo y objetivo, reforzando las garantías actuales de este derecho y aclarando su aplicación práctica.
- Y, en tercer lugar, el Buen Gobierno, en cuyo ámbito se recogen toda una serie de obligaciones que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

### **Transparencia y acceso**

Las dos primeras materias que regula la Ley comparten ámbito subjetivo: todas las Administraciones Públicas; Congreso, Senado y órganos como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, el Consejo de Estado (y órganos autonómicos equivalentes) y Corporaciones de Derecho Público en sus actividades sujetas a Derecho administrativo; organismos autónomos; entidades de Derecho Público y Sociedades Mercantiles con participación pública mayoritaria. Se incluyen, incluso, las personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas.

Para canalizar, tanto las respuestas a las demandas ciudadanas, como las nuevas obligaciones de publicidad, la Ley contempla la creación y desarrollo de un Portal de la Transparencia, concebido como un único punto de acceso para que el ciudadano tenga a mano, a un golpe de clic, toda la información disponible.

Por otra parte, la titularidad del derecho de acceso a la información pública se reconoce a todas las personas. Su ejercicio se realizará mediante solicitud que no necesita motivación y sólo se limitará en aquellos casos en que entre en conflicto con otros intereses protegidos. De todos modos, dado que el acceso a la información puede afectar de forma directa a la protección de los datos personales, la Ley aclara la relación entre ambos derechos estableciendo los mecanismos de equilibrio necesarios.



Para facilitar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la Ley establece un procedimiento ágil y dispone la creación de unidades de información en la Administración General del Estado, con un breve plazo de respuesta y un régimen de impugnaciones al que se ha añadido la vía de la reclamación ante la Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Se opta en este punto por otorgar las competencias en esta materia a un organismo ya existente, en aras de la necesaria austeridad exigida por las actuales circunstancias económicas.

### **Buen gobierno**

En lo que respecta a buen gobierno, la Ley supone un avance de extraordinaria importancia. Principios meramente programáticos y sin fuerza jurídica se incorporan a una norma con rango de ley y pasan a informar la interpretación y aplicación de un régimen sancionador al que se encuentran sujetos todos los

responsables públicos entendidos en sentido amplio, independientemente de la Administración en la que presten sus servicios.

La Ley consagra un régimen sancionador estructurado en tres ámbitos: infracciones en materia de conflicto de intereses, en materia de gestión económico-presupuestaria y en el ámbito disciplinario. Además, se incorporan infracciones derivadas del incumplimiento de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

La comisión de estas infracciones tendrá como consecuencia sanciones como la destitución en los cargos públicos, la no percepción de pensiones indemnizatorias, la obligación de restituir las cantidades indebidamente percibidas y la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública. Además, se establece la previsión de que los autores de infracciones graves y muy graves podrán ser inhabilitados por un periodo de entre cinco y diez años.

### **Menos y mejores normas**

Por último, las disposiciones adicionales recogen un plan de calidad y simplificación normativa. El objetivo es disponer de menos y mejores leyes, poniendo un freno a la "inflación reglamentaria".

## ANEXO 2

<b>Municipios de la provincia de Sevilla</b>	<b>Último año disponible</b>	<b>Uso de otro portal</b>
Aguadulce	No ofrece información	
Alanís	No ofrece información	
Albaida del Aljarafe	No aparece en el portal	Pág. Ayto. no da información
<b>Alcalá de Guadaíra</b>	No aparece en el portal	Portal independiente
Alcalá del Río	No ofrece información	
Alcolea del Río	No aparece en el portal	Pág. Ayto. no da información
Algaba (La)	No aparece en el portal	Pág. Ayto. no da información
Algámitas	No ofrece información	
Almadén de la Plata	No ofrece información	
Almensilla	2015	
Arahal	2016/2017	
Aznalcázar	No aparece en el portal	Pág. Ayto. no da información
Aznalcóllar	No aparece en el portal	Solo ofrece listado provisional becas
Badolatosa	No ofrece información	
Benacazón	2016	
Bollullos de la Mitación	No aparece en el portal	Pág. Ayto apenas da información
Bormujos	2015/2016	
Brenes	No aparece en el portal	Pág. Ayto no da información
Burguillos	No ofrece información	
Cabezas de San Juan (Las)	No aparece en el portal	Pág. Ayto no da información
Camas	No info	
Campana (La)	No aparece en el portal	Pág. Ayto no da información
Cantillana	No ofrece información	
Cañada Rosal	No aparece en el portal	Pág. Ayto no da información
<b>Carmona</b>	2017/2018	
Carrión de los Céspedes	No aparece en el portal	Pág. Ayto no da información
Casariche	2015	
Castilblanco de los Arroyos	No ofrece información	
Castilleja de Guzmán	No ofrece información	
Castilleja de la Cuesta	2014/2015/2016	
Castilleja del Campo	No ofrece información	

<b>Municipios de la provincia de Sevilla</b>	<b>Último año disponible</b>	<b>Uso de otro portal</b>
Castillo de las Guardas (El)	No aparece en el portal	Pág.Ayto no da información
Cazalla de la Sierra	No ofrece información	
Constantina	2017	
<b>Coria del Río</b>	2015/2016/2017	
Coripe	No aparece en el portal	Pág.Ayto no da información
Coronil (El)	No aparece en el portal	Pág.Ayto no da información
Corrales (Los)	No ofrece información	
Cuervo de Sevilla (El)	2016/2017/2018	
<b>Dos Hermanas</b>	No aparece en el portal	Pág.Ayto no da información
<b>Écija</b>	2016	
Espartinas	2016/2017/2018	
Estepa	2017	
Fuentes de Andalucía	No aparece en el portal	Pág.Ayto no da información
Garrobo (El)	No aparece en el portal	Pág.Ayto no da información
Gelves	No ofrece información	
Gerena	2016/2017	
Gilena	No aparece en el portal	Pág.Ayto no da información
Gines	2018	
Guadalcanal	No ofrece información	
Guillena	No ofrece información	
Herrera	2015	
Huévar del Aljarafe	Error info (Santiponce)	
Isla Mayor	No ofrece información	
Lantejuela (La)	No ofrece información	
Lebrija	No ofrece información	
Lora de Estepa	No ofrece información	
Lora del Río	No ofrece información	
Luisiana (La)	No ofrece información	
Madroño (El)	2015	
Mairena del Alcor	<u>2014</u>	-
<b>Mairena del Aljarafe</b>	No ofrece información	
Marchena	No ofrece información	
Marinaleda	No ofrece información	
Martín de la Jara	No ofrece información	
Molares (Los)	No aparece en el portal	portal propio pendiente de aprobación
Montellano	No ofrece información	

<b>Municipios de la provincia de Sevilla</b>	<b>Último año disponible</b>	<b>Uso de otro portal</b>
Morón de la Frontera	No aparece en el portal	Remite a base nacional subvenciones
Navas de la Concepción (Las)	No ofrece información	
Olivares	2015	
Osuna	2015	
Palacios y Villafranca (Los)	No aparece en el portal	Información muy pobre
Palomares del Río	2015	
Paradas	2016/2017/2018	
Pedrera	No ofrece información	
Pedroso (El)	No aparece en el portal	Pág.Ayto. no da información
Peñaflor	No aparece en el portal	Pág.Ayto. no da información
Pilas	No ofrece información	
Pruna	No ofrece información	
Puebla de Cazalla (La)	No ofrece información	
Puebla de los Infantes (La)	No ofrece información	
Puebla del Río (La)	No aparece en el portal	Pág.Ayto. no da información
Real de la Jara (El)	No aparece en el portal	Pág.Ayto. no da información
Rinconada (La)	No ofrece información	
Roda de Andalucía (La)	No ofrece información	
Ronquillo (El)	2018	
Rubio (El)	No aparece en el portal	Pág.Ayto. no da información
Salteras	<u>No ofrece información</u>	-
San Juan de Aznalfarache	<u>2018</u>	
San Nicolás del Puerto	No ofrece información	
Sanlúcar la Mayor	2016/2017/2018	
Santiponce	No ofrece información	Pág.Ayto. no da información
Saucejo (El)	2015	
Sevilla (capital)	No aparece en el portal	Potal independiente
Tocina	No ofrece información	
Tomares	14/15/16/17	
Umbrete	No ofrece información	

Municipios de la provincia de Sevilla	Último año disponible	Uso de otro portal
Utrera	2016	
Valencina de la Concepción	No ofrece información	
Villamanrique de la Condesa	No ofrece información	
Villanueva de San Juan	2015	
Villanueva del Ariscal	2016	
Villanueva del Río y Minas	No aparece en el portal	Pág.Ayto. no da información
Villaverde del Río	No aparece en el portal	Pág.Ayto. no da información
Viso del Alcor (El)	No ofrece información	

### ANEXO 3

MUNICIPIOS	AÑO	IMPORTE	POBLACIÓN	P.POLÍTICO
Alcalá de Guadaíra	2015	627484,05	74845	PSOE
Carmona	2015	131290,55	28656	PP
Coria del Río	2015	206379,89	30358	PSOE
Almensilla	2015	3300	5861	PSOE
Bormujos	2015	396070,6	21362	PSOE
Casariche	2015	18100	5594	PSOE
Castilleja de la Cuesta	2015	160243,34	17459	PSOE
Herrera	2015	64565	6467	PP
Olivares	2015	150977,82	9522	PSOE
Osuna	2015	338787,91	17801	PSOE
El Saucejo	2015	44416,84	4399	IZQ UNIDA LOS VERDES
Tomares	2015	246300	24743	PP
Villanueva de San Juan	2015	36763,46	1232	PSOE
Sevilla	2015	6.088.595,65	690566	PP

### ANEXO 4

DISTRITO	POBLACIÓN	€
SUR		64.520
BELLAVISTA	35.785,00	63.287,90
CASCO ANTIGUO	60.437,00	53.876,59
CERRO AMATE	90.433,00	45.585,39
ESTE	153.678,00	27.355,68
MACARENA	74.633,00	26.338,29
NERVIÓN	51.578,00	11.873,74
NORTE	71.963,00	10.784,54
TRIANA	49.784,00	8.850,14

**ANEXO 5**

<b>Grupos funcionales1</b>	<b>Fuera de plazo (euros)</b>		<b>En plazo (euros)</b>		<b>Total (euros)</b>	
32 Promoción social	87.918.760,87	55,17%	679.525,00	4,16%	88.598.285,87	50,43%
42 Educación	25.835.520,67	16,21%	3.860.008,47	23,62%	29.695.529,14	16,90%
54 Investigación, Innovación y Sociedad del Conocimiento	16.842.138,38	10,57%	6.733.792,25	41,20%	23.575.930,63	13,42%
Resto de grupos funcionales	28.760.694,71	18,05%	5.070.021,96	31,02%	33.830.716,67	19,25%
<b>Total</b>	<b>159.357.114,63</b>	<b>100,00%</b>	<b>16.343.347,68</b>	<b>100,00%</b>	<b>175.700.462,31</b>	<b>100,00%</b>

Fuentes de información: Elaboración propia a partir de datos de IGJA, JA y mayor de gastos 2016

Cuadro nº 2