

EAPC - Gestió i control de subvencions i ajuts



Ajuts i subvencions durant la situació de crisi provocada per la COVID-19: les facultats extraordinàries de l'alcaldia i la suspensió de terminis

08-05-2020

L'11 de març de 2020, l'Organització Mundial de la Salut va declarar pandèmia internacional la situació d'emergència sanitària provocada per la COVID-19. Uns dies després, el 14 de març, mitjançant el Reial decret 463/2020, es va declarar l'estat d'alarma, i s'han anat succeint una sèrie de pròrrogues amb data de finalització indeterminada.

Les administracions públiques han anat adoptant mesures de tot tipus. En l'àmbit estatal i autonòmic s'han aprovat nombroses normes que contenen mesures per gestionar la situació de crisi sanitària ocasionada per la COVID-19.

Cal destacar les mesures adreçades a paraitzar activitats de tot tipus (excepte les declarades essencials), que han afectat directament la capacitat econòmica de les persones i les empreses, qüestió que ha provocat l'impuls de mesures d'ajuda a col·lectius vulnerables i al teixit empresarial.

Aquests fets ens porten a reflexionar sobre dos aspectes fonamentals: el primer, quina capacitat té l'alcaldia per adoptar determinades mesures en l'àmbit assistencial i de foment, encara que afecti fases pròpies del plenari i, el segon, com afecta la suspensió de terminis acordada amb motiu de la declaració d'alarma.

Respecte de les facultats de l'alcaldia, ni la normativa estatal ni l'autonòmica dictada amb motiu de la COVID-19 aborden aquest aspecte, ara bé, la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL), ja atribueix a l'alcaldia una sèrie de facultats "extraordinàries". L'article 21.m atribueix a l'alcaldia capacitat per "Adoptar personalment, i sota la seva responsabilitat, en cas de catàstrofe o d'infortunis públics o greu risc d'aquests, les mesures necessàries i adequades, i donar-ne compte immediat al ple". En iguals termes es manifesta l'article 53.1.m del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya i l'article 41.24 del Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals.

Certament, les modificacions normatives encaminades a permetre la celebració de sessions plenàries (també comissions informatives) de manera telemàtica, inviten a suavitzar l'aplicació de l'article 21.m de la LRBRL, ara bé, altres motius justificats degudament poden motivar l'aplicació d'aquest article.

La delimitació jurisprudencial d'aquesta facultat ens porta a tenir present que l'atribució en favor de l'alcaldia és d'aplicació general, no circumscrita a cap matèria concreta, i per tant res no impedeix que es pugui aplicar a l'àmbit assistencial i de foment de l'Administració, sempre que es donin els supòsits de fet que legitimen l'aplicació, segons la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 52/1993, d'11 de febrer de 1993 (Rec. 2446/1992).

Ara bé, aquesta facultat té una naturalesa cautelar i urgent i, per tant, "incompatible amb l'exigència en tot cas que a l'adopció de la mesura precedeixin unes comprovacions [...] prèvies que atribueixin indubtablement la causa de la catàstrofe, de l'infortuni públic o del greu risc de l'una o l'altre al destinatari o a l'activitat destinatària de la mesura cautelar. El que el precepte exigeix, en una interpretació concorde al seu esperit i finalitat (article 3.1 del Codi civil), és l'existència d'elements de judici suficients per entendre raonablement, mai de manera capritxosa o arbitrària, que per atallar aquelles situacions de catàstrofe, infortuni o greu risc és necessària i adequada la concreta mesura cautelar que s'adopta" (Tribunal Suprem, Sentència de 21 d'octubre de 2003, Rec. 8422/1998).

En relació amb la urgència, cal destacar que es tracta d'un concepte jurídic indeterminat, però que és "sotmès a fiscalització jurisdiccional, perquè no admet més que una alternativa, o l'assumpte és urgent o no ho és, sense que sigui admissible la discrecionalitat, ni, en absolut, l'arbitrarietat dels poders públics, la interdicció dels quals està garantida per la Constitució en l'article 9.3", segons la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Madrid de 27 de maig de 2015 (Rec. 177/2015).

El tot cas, la facultat extraordinària de l'alcaldia permetria, de manera justificada, adoptar acords exceptuant fases del procediment i assumint competències pròpies del ple.

En relació amb la suspensió de terminis, el Reial decret 465/2020, de 17 de març, modifica la disposició addicional tercera del Reial decret 463/2020, de 14 de març, en el sentit de modificar l'apartat 4 i afegir els apartats 5 i 6. La disposició addicional tercera passa a tenir la redacció següent:

"Disposició addicional tercera. Suspensió de terminis administratius.

- 1. Se suspeneu termes i s'interrompen els terminis per a la tramitació dels procediments de les entitats del sector públic. El còmput dels terminis s'ha de reprendre en el moment en què perdi vigència el present Reial decret o, si s'escau, les pròrrogues d'aquest.
- 2. La suspensió de termes i la interrupció de terminis s'apliquen a tot el sector públic definit en la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.
- 3. No obstant l'anterior, l'òrgan competent pot acordar, mitjançant resolució motivada, les mesures d'ordenació i instrucció estrictament necessàries per evitar perjudicis greus en els drets i interessos de la persona interessada en el procediment i sempre que aquesta manifesti la seva conformitat, o quan la persona interessada manifesti la seva conformitat que no se suspengui el termini.
- 4. Sens perjudici del que es disposa en els apartats anteriors, des de l'entrada en vigor del present Reial decret, les entitats del sector públic poden acordar motivadament la continuació dels procediments

administratius referits a situacions estretament vinculades als fets justificatius de l'estat d'alarma, o que siguin indispensables per protegir l'interès general o per al funcionament bàsic dels serveis.

- 5. La suspensió dels termes i la interrupció dels terminis a què es fa referència en l'apartat 1 no és aplicable als procediments administratius en els àmbits de l'afiliació, la liquidació i la cotització de la Seguretat Social.
- 6. La suspensió dels termes i la interrupció dels terminis administratius a què es fa referència en l'apartat 1 no és aplicable als terminis tributaris, subjectes a normativa especial, ni afecta, en particular, els terminis per presentar declaracions i autoliquidacions tributàries."

En conseqüència, s'especifica que, tot i la suspensió general dels terminis dels procediments, aquesta es pot exceptuar, a banda dels àmbits tributari i de la Seguretat Social (apartats 5 i 6), quan motivadament s'acordi la continuació dels procediments, no només en els supòsits estretament vinculats a l'estat d'alarma, sinó també quan siguin indispensables per protegir l'interès general o per al funcionament bàsic dels serveis (DA 3, apartat 4, del Reial decret 463/2020).

Aquesta excepció de suspensió dels terminis procedimentals s'afegeix a les que s'han establert inicialment referides als supòsits que permeten adoptar motivadament les mesures d'ordenació i instrucció estrictament necessàries, quan les persones interessades en manifestin la conformitat o quan la suspensió pugui produir un perjudici greu en els drets o els interessos de les persones interessades, sempre que aquestes en manifestin la conformitat.

Tinguem en compte que, en la primera redacció de la disposició addicional tercera, es deia que la suspensió "no afecta" els procediments referits a situacions estretament vinculades a l'estat d'alarma, per tant, es podria entendre que aquests procediments continuaven els seus tràmits, i per tant també es podien iniciar, en canvi ara es diu que "des de l'entrada en vigor del present Reial decret, les entitats del sector públic poden acordar motivadament la continuació dels procediments estretament vinculats als fets justificatius de l'estat d'alarma". Per tant, sens perjudici que es podria continuar el procediment, cal acordar-ho motivadament, i aquest pas enrere no s'entén gaire.

Els altres dos supòsits, incorporats per la modificació operada pel Reial decret 465/2020, de 17 de març, els indispensables per protegir l'interès general o per al funcionament bàsic dels serveis, també poden justificar l'inici i la continuació del procediment, previ acord motivat, ara bé, en el primer supòsit estem novament davant d'un concepte jurídic indeterminat que dona molt de joc en la seva aplicació i, en el segon, les dificultats de delimitació es poden aclarir veient que l'exposició de motius diu que "resulta necessari introduir modificacions orientades a reforçar la protecció de la salut pública i assegurar el funcionament de serveis públics essencials".



Joan Manel Ferrera Izquierdo

Vicesecretari de l'Ajuntament de Vilanova i la Geltrú