

ASUNTO: INFORME JURÍDICO SOBRE LA PROCEDENCIA DE QUE EL AYUNTAMIENTO DE XXXX ARTICULE UNA LÍNEA DE SUBVENCIONES A AUTÓNOMOS DE LA LOCALIDAD ANTE LA SITUACIÓN DE INACTIVIDAD EMPRESARIAL DERIVADA DEL ESTADO DE ALARMA DECRETADO POR EL GOBIERNO 438/20

EP

En relación con el asunto epigrafiado, y a petición del Sr/a. Alcalde/sa del Ayuntamiento de **XXXX**, se emite el presente,

INFORME

I. ANTECEDENTES

Con fecha 19 de marzo de 2020, se solicita informe del Ayuntamiento de XXXX sobre la posibilidad de que, ante la inactividad empresarial a la que se han visto abocados los autónomos de la localidad por la situación de emergencia sanitaria derivada del COVID-19, se puedan articular subvenciones (de 1.000 a 6.000 euros) con la finalidad de paliar su situación. Adjunta ordenanza general municipal de las subvenciones del Ayuntamiento de XXXX reguladora de su régimen jurídico.

II. NORMATIVA APLICABLE

- Constitución española 1978.CE
- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. LGS
- RD 887/2006, de 21 de julio, Reglamento General de Subvenciones.RGS
- Ley 2/1985, de 2 de abril, Reguladora de las bases de Régimen Local.LRBRL
- RD Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales.TRLRHL

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRELIMINAR.- La cuestión que se suscita en el escrito que motiva el presente es la posibilidad de que el Ayuntamiento de XXXX pueda otorgar subvenciones a

autónomos que se han visto afectados por la situación de emergencia sanitaria derivada del estado de alarma y el consiguiente confinamiento de la población para evitar el contagio por coronavirus.

PRIMERO.- De la facultad de conceder subvenciones públicas.

Las subvenciones públicas se rigen por Ley 38/2003, de 17 de noviembre General de Subvenciones, por el Reglamento de desarrollo de dicha Ley aprobado por Real Decreto 887/2006, de 21 de julio y otras disposiciones de desarrollo y por las demás normas de Derecho Administrativo que le sean aplicables así como otras normas de derecho privado de aplicación subsidiaria.

En primer lugar es necesario precisar que la facultad de que las corporaciones locales concedan subvenciones se encuentra en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local cuyo artículo 25 establece que *el municipio puede promover, en el ámbito de sus competencias, toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.*

Además hay otros preceptos que sirven de cobertura para esta actividad municipal:

III. Artículo 72 LBRL

“ Las Corporaciones locales favorecen el desarrollo de las asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos, les facilitan la más amplia información sobre sus actividades y, dentro de sus posibilidades, el uso de los medios públicos y el acceso a las ayudas económicas para la realización de sus actividades”.

IV. Artículo 3 de la Ley General de Subvenciones.

“Las subvenciones otorgadas por las Administraciones públicas se ajustarán a las prescripciones de esta ley.

1. Se entiende por Administraciones públicas a los efectos de esta ley:

a) La Administración General del Estado.

b) Las entidades que integran la Administración local.

c) La Administración de las comunidades autónomas”.

Sentada pues la habilitación legal para que las Corporaciones Locales puedan regular, mediante la aprobación de las correspondientes bases reguladoras, deberán además cumplir los siguientes requisitos (art. 9 LGS):

-
- a) La competencia del órgano administrativo concedente, que en el caso de las corporaciones locales corresponde a los órganos que tengan atribuidas tales funciones en la legislación de régimen local.
 - b) La existencia de crédito adecuado y suficiente para atender las obligaciones de contenido económico que se derivan de la concesión de la subvención.
 - c) La tramitación del procedimiento de concesión de acuerdo con las normas que resulten de aplicación.
 - d) La fiscalización previa de los actos administrativos de contenido económico, en los términos previstos en las leyes.
 - e) La aprobación del gasto por el órgano competente para ello.

SEGUNDO.- La competencia como cláusula habilitante para el ejercicio de la actividad subvencional.

En el supuesto que se plantea desde el Ayuntamiento de XXXXX, a saber, el otorgamiento de una ayuda para paliar la situación de inactividad económica a la que los autónomos se están viendo obligados, tiene un objeto que no parece estar comprendido en la Ordenanza general aprobada por la Corporación municipal.

En efecto, el artículo 9 de la referida Ordenanza, enumera con detalle las áreas sobre las que la corporación podrá realizar la actividad subvencionable : cultura, turismo, festejos, deporte, educación, juventud, salud, medio ambiente y servicios sociales, no pudiendo subsumir en estos supuestos el otorgamiento de un crédito no reintegrable por la minoración de ingresos provocada por la pandemia.

Ahora bien, cabría plantearse si el Ayuntamiento, podría aprobar una nueva Ordenanza que regulara la ayuda/subvención pretendida. Para lo cual es *conditio sine qua* non que la actividad subvencionada debe formar parte del ámbito competencial de la entidad que subvenciona, de tal modo que en el otorgamiento de la subvención deberá justificarse la actividad que se subvenciona y que ésta forma parte del ámbito competencial del Ayuntamiento.

En este punto resulta obligado traer a colación el artículo 25.2 de la LBRL que determina que *"el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:*

- a) *Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.*
- b) *Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.*
- c) *Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.*
- d) *Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad.*
- e) *Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.*
- f) *Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios.*
- g) *Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano.*
- h) *Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.*
- i) *Ferias, abastos, mercados, lonjas y comercio ambulante.*
- j) *Protección de la salubridad pública.*
- k) *Cementerios y actividades funerarias.*
- l) *Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.*
- m) *Promoción de la cultura y equipamientos culturales.*
- n) *Participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria y cooperar con las Administraciones educativas correspondientes en la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes. La conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local destinados a centros públicos de educación infantil, de educación primaria o de educación especial.*
- ñ) *Promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones.*

o) Actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres así como contra la violencia de género"

En principio en la enumeración de las materias sobre las que las Entidades locales tienen competencias, no aparece la que pretende el Ayuntamiento que interesa la emisión del presente informe, a salvo lo que concierne a lo dispuesto en este artículo a propósito de la evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social, como más adelante se dirá.

Asimismo el artículo 7 de la LRBRL prescribe que las entidades locales podrán ejercer competencias por delegación del Estado y de las Comunidades Autónomas, estableciendo que "*Las Entidades Locales solo podrán ejercer **competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación** cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas*" (Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local)

Así, con el régimen competencial actual, se distinguen entre competencias obligatorias (art. 26.1 LRBRL), competencias propias (art. 25 LRBRL), competencias delegadas (art.27 LRBRL) y competencias impropias (art.7.4 LRBRL).

Por su parte, la jurisprudencia constitucional, sin excepción alguna, sostiene que el ejercicio por el Estado y las Comunidades Autónomas de competencias ajenas al gasto o a la subvención, solo se justifica en los casos en que, por razón de la materia sobre la que opera dicho gasto o subvención, dispongan precisamente de esas competencias con arreglo a la Constitución -CE- y los Estatutos de Autonomía. Es decir, existe una vinculación estricta entre competencias y gasto; por ello, la Sentencia del TC de 5 de abril de 2001 señala que las Comunidades Autónomas no pueden financiar o subvencionar cualquier clase de actividad, sino tan solo

aquéllas sobre las cuales tengan competencias, pues la potestad de gasto no es título competencial que pueda alterar el orden de competencias diseñado por la CE y los Estatutos de Autonomía. La potestad de gasto autonómica o estatal no podrá aplicarse sino a actividades en relación con las que, por razón de la materia, se ostenten competencias, pues las subvenciones no son más que simples actos de ejecución de competencias. Por tanto, en el otorgamiento de la subvención deberá justificarse la actividad que se subvenciona y que ésta forma parte del ámbito competencial del Ayuntamiento (STC 13/1992, de 6 de febrero, que parte de la consideración de que el poder de gasto es un poder instrumental que ha de ejercerse dentro del marco del orden competencial porque la subvención no es un concepto que delimite competencias.). Todo lo que antecede extrapolable, sin género de duda, a las entidades que integran la Administración Local.

Es por lo anterior que la subvención que el Ayuntamiento de XXXX pretende debe encontrar cobertura en los precitados artículo 25 y 7 LBRL, único medio de que pueda articular la línea de ayuda pretendida que encontrará su justificación en la necesidad de dar apoyo autónomos y pymes en una situación de emergencia social.

Referir que dado que estamos ante una situación excepcional, es al Gobierno de la Nación al que le corresponde la adopción de medidas durante el estado de alarma en el que las eventuales competencias autonómicas (y por ende, las locales) las que se encuentran limitadas con la finalidad de dar una respuesta coordinada y eficiente. Así lo ha declarado el T Constitucional en Sentencia 123/1984: *“cuando entren en juego las previsiones excepcionales de los estados de alarma, excepción y sitio; cuando el carácter supraterritorial de la emergencia exija una coordinación de recursos personales y materiales, y cuando la emergencia sea de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional”* .

En efecto en este sentido, el Gobierno ha aprobado una serie de medidas llamadas a paliar, en la medida de lo posible, las enormes consecuencias que el estado de alarma decretado está provocando en el sector empresarial. El Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, viene a desarrollar una serie de medidas con la finalidad de proteger y dar soporte al tejido productivo y social para minimizar el impacto y lograr que, una vez finalizada la alarma sanitaria, se produzca lo antes posible un rebote en la actividad. Ello claro es, a salvo de las que

en este periodo y con posterioridad a este informe, se puedan adoptar por aquel y tenga incidencia en el colectivo de los autónomos, y que de alguna manera puedan incidir en las competencias locales.

En concreto, al día de la fecha y en lo que a autónomos se refiere el RD-Ley pone el acento en la casuística de las pymes y los autónomos particularmente afectados por la situación actual, creando una prestación extraordinaria por cese de actividad, que cubre la finalización de la actividad provocada por una situación en todo caso involuntaria. En concreto el capítulo III aprueba una línea de avales para y aumenta los importes de las líneas ICO con la finalidad de inyectar de liquidez a empresas y autónomos en una situación tan extrema y compleja como la actual.

IV. CONCLUSIÓN

No consideramos factible la pretensión municipal de otorgamiento de ayudas para paliar la situación de inactividad económica a la que los autónomos se están viendo obligados, a salvo claro está que se instrumentaran como ayudas individualizadas a cada uno, como situación equivalente a las que de ordinario se vinieran tramitando en el Ayuntamiento de conformidad con el artículo 25.2, e) LRBRL, en el ámbito de la: *Evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social.*

Este es el informe de la Oficialía Mayor en relación con el asunto de referencia, con efectos meramente ilustrativos y no vinculantes para con lo solicitado por el Ayuntamiento de XXXXX advirtiéndose expresamente que su contenido no pretende, en modo alguno, sustituir o suplir el contenido de aquellos otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente, y en su caso, se deban emitir para la válida adopción de acuerdos, motivo por el cual se somete este informe a cualesquiera otro mejor fundado en Derecho.

En Badajoz, a 24 de Marzo de 2020