



Reflexiones de la Agencia Valenciana Antifraude en el estado de alarma declarado ante la pandemia del COVID-19.

“No pretendamos que las cosas cambien si siempre hacemos lo mismo (...) La creatividad nace de la angustia, como el día nace de la noche oscura. Es en la crisis que nace la inventiva, los descubrimientos y las grandes estrategias.” (Albert Einstein)

En efecto, **toda crisis**, por devastadora que sea (como la que, por desgracia, estamos viviendo con la expansión de la pandemia internacional conocida como “coronavirus” COVID-19) **supone oportunidades** para actuar y aprendizajes que contribuyen a **prevenir** su repetición o a minimizar sus consecuencias. Sin embargo, tal y como afirma el conocido dicho popular: *“a río revuelto, ganancia de pescadores”*, por lo que es muy probable que los **comportamientos corruptos** para obtener réditos de esta situación se incrementen. Por ello, resulta imprescindible mantener los procedimientos y los métodos adecuados que permitan su detección y **control**.

No en vano, organizaciones no gubernamentales, como Transparencia Internacional, aunque centrándose en el sector sanitario, ya alertan de que en escenarios de emergencia como el que atravesamos aumenta la opacidad, la falta de transparencia y actuaciones contrarias a la integridad, riesgos que propician posibles corruptelas. Asimismo, advierte de la necesidad de adoptar medidas de control para aumentar la apertura igualitaria e íntegra de todo el sector sanitario que incluyen, entre otras, la publicación abierta de investigaciones sobre vacunas y tratamientos, o la protección de los alertadores en los sistemas de salud y garantizar la igualdad de acceso a tratamientos que salvan vidas.

Desde el pasado 14 de marzo de 2020, fecha en la que se declaró el estado de alarma por Real Decreto 463/2020, para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, se han tomado una serie de decisiones políticas tendentes a prevenir y contener el virus y a mitigar el impacto sanitario, social y económico. Así, el Real Decreto contiene medidas calificadas como “imprescindibles” para hacer frente a la situación excepcional y “proporcionadas” a su extrema gravedad, tales como: la conservación de las competencias de cada Administración para la gestión ordinaria de sus servicios; medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativas, actividades de hostelería y restauración y otras; medidas para el aseguramiento del suministro de bienes y servicios necesarios para la protección de la salud pública; suspensión de plazos administrativos y judiciales, con carácter general.

Código Seguro de Verificación	IV666634JD66TSPZSVQH0AAFD4	Fecha	27/03/2020 19:21:37
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Agencia)		
Url de verificación	https://eadmin.antifraucv.es/verifirma/code/IV666634JD66TSPZSVQH0AAFD4	Página	1/14





Desde entonces, se han ido dictando diversas disposiciones normativas y órdenes (https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=355¬a=1&tab=2), así como instrucciones interpretativas y de desarrollo. Algunas de ellas las citaremos a lo largo de estas reflexiones, si bien no se pretende ahondar en lo que ya se puede leer en diversos foros y publicaciones sobre el alcance jurídico de las mismas.

A su vez, este marco normativo determina **medidas excepcionales que ponen en juego elevadas cantidades de fondos públicos** a repartir de diversos modos: por vía subvención, entre los colectivos potencialmente más afectados a nivel socio-económico (colectivos de riesgo objeto de servicios sociales, PYMES, comercios, autónomos, trabajadores y sectores específicos afectados) o que se abonarán a determinados contratistas capaces de satisfacer con prontitud las necesidades de la crisis (sanitarias, de alimentación, etc) por la vía de las contrataciones de emergencia.

Estas consideraciones, en ejercicio de las funciones atribuidas legalmente a la Agencia Valenciana Antifraude de asesorar y formular propuestas y recomendaciones en materia de integridad, ética pública y prevención de la corrupción, **se centran en estas medidas de carácter económico** y, muy especialmente, a aquéllas cuya gestión principal corresponde a las entidades locales (si bien con la deseable y necesaria colaboración de las diferentes administraciones de nuestra Comunitat). Con ellas, queremos aportar sugerencias que permitan su gestión con la máxima eficacia y, a su vez, seguridad jurídica, de conformidad con el marco normativo. **El dinero público debe llegar pronto a las personas y entidades que realmente lo necesitan y ello requiere una gestión rápida y transparente de los trámites que no debe ser óbice para que, también, tomemos todas las medidas a nuestro alcance para minimizar incidencias que puedan ocasionar riesgos de corrupción.**

En un estado de necesidad colectiva como la alarma de esta crisis del COVID-19, las políticas públicas y acciones se ordenan y dirigen al fin/es concretos que motivan esas circunstancias excepcionales y esa orientación a mitigar los daños en la salud pública, la crisis social y económica como consecuencia de la “paralización” de comedores, comercios, pymes, empleos, etc, requiere que el dinero previsto al efecto cumpla su misión, cosa que solo pasará si se articulan procedimientos ágiles que cumpliendo la legalidad, y con los controles adecuados y suficientes, permitan que llegue a sus destinatarios/as.

En este sentido, **la profesionalidad y buen hacer de todos nosotros, servidores/as públicos/as del conjunto del sector público de la Comunidad Valenciana, es ahora de importancia y de responsabilidad vital.** Es imprescindible que participemos activamente, de forma creativa e innovadora, en los difíciles procesos de toma de decisiones y en la posterior gestión de estas medidas, para la consecución real y efectiva de los objetivos pretendidos con la normativa aprobada, ayudando activamente a gestionar las políticas públicas **y las medidas necesarias para mitigar la crisis sanitaria, social y económica, para afrontar esta dura crisis con la máxima celeridad y agilidad, pero, insistimos, sin renunciar a los debidos controles, disuasorios de irregularidades constitutivas de fraude y/o corrupción.**

Código Seguro de Verificación	IV666634JD66TSPZSVQH0AAFD4	Fecha	27/03/2020 19:21:37
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Agencia)		
Url de verificación	https://eadmin.antifraucv.es/verifirma/code/IV666634JD66TSPZSVQH0AAFD4	Página	2/14





1.- Sobre la excepcionalidad de la situación y la necesaria proporcionalidad en el ejercicio del poder

En primer lugar, debemos recordar que la propia declaración del estado de alarma implica la excepcional concurrencia de **circunstancias extraordinarias que hacen imposible el mantenimiento de la normalidad** mediante los poderes ordinarios de las administraciones competentes. Por tanto, las medidas a adoptar deben ser las **indispensables** para asegurar el restablecimiento de la normalidad y deben aplicarse de forma **proporcionada a las circunstancias**. Así lo expresa el artículo primero de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio (en desarrollo del artículo 116 de la Constitución Española). En consecuencia, **es prioritario que los poderes de emergencia se ejerzan sólo para los fines para los cuales fueron otorgados**.

En efecto, nos hallamos ante el uso de los poderes excepcionales motivados en un **“estado de necesidad” colectivo**, que justifica suspender momentáneamente la legalidad ordinaria (*salus publica suprema lex esto, silent leges inter arma*). Poderes que, sin embargo, no son ilimitados, pues están ordenados a un fin específico y no a cualesquiera, lo que les hace a la vez controlables por el principio de proporcionalidad o adecuación (art. 34 Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común, y Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de junio de 1982), así como por la normativa penal (art 55.3 CE).

En todo caso, según sostienen, entre otros, García de Enterría o Tomás-Ramón Fernández¹, estos poderes, excepcionales al sistema de la legalidad ordinaria, son tales que lo suspenden transitoriamente y, en último término son corregibles en cuanto puedan implicar cargas patrimoniales singulares (destrucción, detrimento efectivo o requisas de bienes o derechos), cuya producción puede ser legítima en cuanto justificada en el fin que se persigue mediante la técnica de la indemnización resarcitoria. Así, el propio artículo 116.3 CE expresa: *“no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes”*. Es por ello que tal excepcionalidad, aun no siendo absoluta, **deja intacto el sistema de la legalidad del funcionamiento normal**, lo que queda patente en el apartado 3 del art. 116 de la LO 4/1981 que lo regula: *“Los actos y disposiciones de la Administración Pública adoptados durante la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio serán impugnables en vía jurisdiccional, de conformidad con lo dispuesto en las leyes (...)”*.

Por tanto, es importante recordar que, en cualquier circunstancia, las administraciones deben adoptar sus decisiones **siguiendo los procedimientos legalmente establecidos (at. 103 CE) procurando hacerlo, dadas las actuales circunstancias, con la mayor celeridad posible, para posibilitar las finalidades pretendidas** (contener el virus y mitigar su impacto sanitario, social y económico).

Asimismo, en estos momentos de ejercicio de poderes excepcionales, **las decisiones políticas y el modo en que se llevan a cabo ha de ser transparente** y visible a los ojos de la ciudadanía, a quién debemos continuar **rendiendo cuentas de nuestra gestión**, eso sí, orientada a mitigar la crisis del COVID-19.

1 GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, “Curso de Derecho Administrativo I”, págs. 497-498, Decimoctava edición, (2017), Thomson Reuters, Civitas.

Código Seguro de Verificación	IV666634JD66TSPZSVQHOAAFD4	Fecha	27/03/2020 19:21:37
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Agencia)		
Url de verificación	https://eadmin.antifraucv.es/verifirma/code/IV666634JD66TSPZSVQHOAAFD4	Página	3/14



2.- Sobre la necesidad de un eficiente control de la asignación de los fondos públicos

En segundo lugar y muy especialmente en lo relativo a aquéllas medidas que ponen en juego la distribución de elevadas sumas económicas cabe insistir que, a la necesaria gestión con la máxima celeridad y transparencia, **debe unirse un eficiente control** (sobre todo, interno, dentro de cada Administración).

En ese sentido, el Consejo de Europa declaró² que las protecciones esenciales al estado de derecho, la supervisión parlamentaria, el control judicial independiente y los recursos internos efectivos, deben mantenerse incluso durante un estado de emergencia.

Somos conscientes de la escasez de recursos humanos y materiales en algunas entidades (como, por ejemplo, en los pequeños y medianos ayuntamientos), así como de las dificultades del teletrabajo o del trabajo a distancia, activado de urgencia y generalizado en el sector público de nuestra Comunidad, unido a la forzosa necesidad de la conciliación con el cuidado de niños/as ante el cierre de los centros escolares, y de nuestras personas mayores (incluido el personal de los servicios de control interno: interventores/as y personal de sus servicios), pero **la ausencia o escasez de control, cuando se trata de repartir dinero**, ya sea por la vía de fomento otorgando subvenciones a los colectivos más afectados por la crisis, ya para atender necesidades públicas vía contrataciones de emergencia, **implica un elevado riesgo de que el dinero caiga en manos equivocadas, perdiendo así por completo el sentido de las medidas** (pese a lo loables que estas sean en el plano teórico y lo necesarias en plena crisis del COVID-19).

Sin embargo, tanto a nivel estatal (Consejo de ministros de 17/03/2020) como a nivel autonómico (acuerdo del Consell de 20/03/2020), se ha acordado bien **la posibilidad de sustituir** (en el ámbito estatal), **o bien directamente sustituir** (en el ámbito autonómico) **la función interventora por el control financiero permanente** durante el tiempo que dure el estado de necesidad. Dicho en otras palabras, el reconocimiento de derechos, la realización de gastos, ingresos y pagos, así como la aplicación de los fondos (no afectados por la suspensión general) se realizarán sin que la intervención los fiscalice previamente; es decir, sin un control previo, que tiene como finalidad asegurar que la gestión se ajusta a las disposiciones aplicables en cada caso. Será a posteriori, cuando el órgano de control someta una muestra a control posterior (una vez que los pagos ya se han realizado, las ayudas se han concedido y los contratos de emergencia se han adjudicado y pagado). Ello, incluyendo la **comprobación material de la inversión**: tampoco van a comprobar que la inversión realizada corresponde con lo realmente contratado (que se ha entregado el suministro contratado, o realizado la obra o servicio).

No se comprende la motivación de decisiones tan arriesgadas para proteger los intereses generales como la eliminación de los controles previos del modo y manera en que se ejecutan las políticas públicas durante la crisis pues, pese a todos los inconvenientes de recursos y actividad no presencial antes señalados, no es menos cierto que hay una suspensión generalizada de términos e interrupción de plazos que, en la práctica, afecta a la mayoría de los procedimientos ordinarios, por lo que el grueso de la gestión sometida a fiscalización previa está "parada" y no requiere, en este periodo, de fiscalización previa.

² <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=24680&lang=en>

Código Seguro de Verificación	IV666634JD66TSPZSVQHOAAFD4	Fecha	27/03/2020 19:21:37
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Agencia)		
Url de verificación	https://eadmin.antifraucv.es/verifirma/code/IV666634JD66TSPZSVQHOAAFD4	Página	4/14





Por tanto, entendemos que, **por seguridad jurídica, deberían haberse mantenido los controles previos, habida cuenta que tan solo aplicarían en relación a los excepcionales procedimientos no afectados por la suspensión general** (contenidos en la Disposición Adicional Tercera del RD 463/2020), **pero de gran importancia para mitigar los efectos de la crisis y, por ende, necesitados de un control previo para garantizar su efectividad y legalidad** (servicios declarados esenciales, como por ejemplo, servicios sociales, entre otros supuestos excepcionales tales como que el órgano competente acuerde motivadamente, medidas de ordenación e instrucción necesarias para evitar perjuicios graves en los intereses y derechos del interesado del procedimiento, e incluso no suspender plazos cuando el interesado muestre su conformidad, excepciones siempre motivadas, ponderando los intereses en juego y el interés público subyacente).

3.- De las subvenciones

En tercer lugar, de manera sintética, las **AYUDAS ECONÓMICAS** reguladas en los sucesivos Reales Decretos en el ámbito económico y para la protección de la salud pública son:

- Las previstas en el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.

En concreto, las medidas adoptadas se orientan a reforzar el sistema de salud pública, a apoyar a las personas trabajadoras y familias más vulnerables afectadas por la situación excepcional y extraordinaria, a garantizar la liquidez de las empresas del sector turístico y apoyar la financiación de las pequeñas y medianas empresas y autónomos. Destacan las *ayudas económicas o prestaciones directas de servicios de distribución de alimentos* gestionadas por los servicios sociales de atención primaria en coordinación con los centros escolares y las respectivas consejerías de educación y de servicios sociales de las comunidades autónomas, Ceuta y Melilla; y aprueba la concesión de suplementos de crédito en el presupuesto del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 por importe total de **25.000.000 euros** para financiar las correspondientes transferencias a las comunidades autónomas, Ceuta y Melilla para proceder a la puesta en marcha de las medidas.

- Las previstas en 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.

En concreto, articula medidas de apoyo a trabajadores, familias y colectivos vulnerables, que se ven particularmente afectados por las circunstancias actuales; se refuerza en **300 millones de euros** el presupuesto del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 para financiar un **Fondo Social Extraordinario** para hacer frente a las consecuencias sociales del COVID-19 **mediante transferencias a las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas**, Ceuta y Melilla para financiar las prestaciones básicas de los correspondientes servicios sociales. (art.2).

Asimismo, las **corporaciones locales** disponen de una cantidad de **igual cuantía a la del superávit del ejercicio 2019 para financiar las ayudas económicas y todas las prestaciones de servicios gestionadas por los servicios sociales** de atención primaria y atención a la dependencia que vienen

Código Seguro de Verificación	IV666634JD66TSPZSVQH0AAFD4	Fecha	27/03/2020 19:21:37
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Agencia)		
Url de verificación	https://eadmin.antifraucv.es/verifirma/code/IV666634JD66TSPZSVQH0AAFD4	Página	5/14





recogidas en el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, de 16 de enero de 2013, que recoge el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales.

Además, se pone el acento en la casuística de 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 o la **reducción temporal de la jornada (ERTEs)**. Por su parte, con el objetivo de aligerar los costes en los que incurrir las empresas, en los casos de fuerza mayor regulados en este real decreto-ley, otra de las novedades incorporadas, es la **exoneración a las empresas del pago del 75 % de la aportación empresarial a la Seguridad Social** alcanzando dicha exoneración el 100 % de la cuota cuando se trate de empresas de menos de 50 trabajadores, siempre que éstas se comprometan a mantener el empleo.

Asimismo, en el ámbito de fomento, **desempeñan un papel crucial las subvenciones y ayudas que ya se estaban gestionando por los ayuntamientos** a favor de las personas en situación de riesgo exclusión social y otros colectivos vulnerables, **tales como las de emergencia social, alimentos, pañales, pago de alquileres, luz, otros productos básicos, cuidado de enfermos, codificadas en la política de gasto 23 "Servicios Sociales y promoción social"** (para la que el art. 3 del RD 8/2020, de 17 de marzo, permite aprobar inversiones financieramente sostenibles y, excepcionalmente, gasto corriente, como alternativa a la amortización extraordinaria de deuda cuando exista superávit y remanente de tesorería positivo, cumpliendo los requisitos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera). La continuidad de tales ayudas es fundamental para no agravar la situación de crisis del COVID-19 especialmente para dichos colectivos más vulnerables. Y, de igual modo, deberían impulsarse las subvenciones para las políticas de gasto 31 "Sanidad", tan esencial en estos momentos, o 24 "Fomento de empleo", de cara a promover la recuperación de autónomos, PYMES y sus trabajadores.

Recordamos que las ayudas de emergencia social, como prestaciones básicas de los servicios sociales, se encuentran previstas en la Ley 5/1997, de 25 de junio, de la Generalitat, por la que se regula el Sistema de Servicios Sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana, desarrollándose el procedimiento tendente a su concesión en la Instrucción 2/2018, de 1 de marzo de 2018, de la Dirección General de Servicios Sociales, e instrumentándose líneas de financiación en los presupuestos de la Generalitat para aquellas entidades locales beneficiarias de subvenciones destinadas a Programas de Emergencia Social, habida cuenta que corresponde a las mismas su concesión a los beneficiarios, en desarrollo de los programas tendentes a la atención de las personas en situación de vulnerabilidad, con la colaboración técnica y económica de la Generalitat y, en el caso de las entidades locales con menos de 10.000 habitantes, con la de las respectivas Diputaciones provinciales.

Habida cuenta el contexto del estado de necesidad colectiva, la tramitación de **nuevas subvenciones** por parte de las entidades locales podrá realizarse **en régimen de concurrencia** (art. 22.1 de la Ley General de Subvenciones y Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones), que es el más aconsejable siempre y el general de aplicación de acuerdo con la normativa reguladora especial, previa aprobación de unas

Código Seguro de Verificación	IV666634JD66TSPZSVQHOOAFD4	Fecha	27/03/2020 19:21:37
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Agencia)		
Url de verificación	https://eadmin.antifraucv.es/verifirma/code/IV666634JD66TSPZSVQHOOAFD4	Página	6/14





bases reguladoras u ordenanza que contemplen las condiciones y requisitos de sus beneficiarios y criterios de adjudicación (entre otros extremos legalmente establecidos).

No obstante, atendiendo a las circunstancias, **siempre y cuando se adopten, previa su justificación y requisitos objetivos, los acuerdos oportunos y se controle internamente su concesión**, dada la urgencia para satisfacer las acuciantes necesidades económicas y sociales como consecuencia de la crisis del COVID-19 o agravadas por ésta, también podrían adjudicarse directamente (**ayudas directas** por razones de interés público previstas en el artículo 22.2.c de la Ley General de Subvenciones y en la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones), sin perjuicio de las **nominativas**, que se aprueban conjuntamente con el presupuesto (o su modificación), con el necesario convenio regulador, como instrumento de formalización unilateral de las mismas (condiciones para su justificación, etc).

La normativa pone a disposición de las entidades locales instrumentos excepcionales que permiten liberar los fondos para paliar los graves efectos de falta de recursos y de liquidez durante el estado de alarma.

Así, el artículo 21.1 de las Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, confiere competencias al **alcalde** para *"m) Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno"*. De esta manera, en aquellas entidades en que las sesiones del pleno no puedan celebrarse telemáticamente (por falta de previsión regulatoria o por falta de medios), **cualquier competencia del pleno podría ser acordada por la alcaldía, eso sí, con los debidos controles internos en cuanto a la realización de gastos y a la legalidad sustantiva de los procedimientos**. Centrándonos en lo que aquí interesa, fomento de ayudas por las entidades locales o gestionadas por éstas (como administración más próxima a la ciudadanía), los servicios técnico-jurídicos de dichas entidades (con la asistencia de las diputaciones provinciales, en ejercicio de sus competencias al efecto), podrán llevar a cabo desde la aprobación de las bases reguladoras de nuevas subvenciones, hasta la aprobación de la concesión de subvenciones directas, etc..

Volvemos a **enfatar aquí el papel de todo servidor público para desarrollar estas líneas de fomento**, así como las que desee implementar cada administración en el marco de su autonomía y competencias, sugiriendo alternativas innovadoras que agilicen los procedimientos legales para su otorgamiento, sin olvidar las siguientes **premisas** que, para esta Agencia, son **fundamentales**:

- Deben **respetarse los principios jurídicos rectores de la actividad de fomento**: legalidad; eficiencia y economía del gasto público; publicidad; objetividad e igualdad; neutralidad de sus efectos en la competencia mercantil, y prohibición de enriquecimiento sin causa, todo ello reflexionando previamente por cada Administración sobre los fines públicos prioritarios, habida cuenta el marco contextual general de la crisis del COVID-19 y su contexto territorial respectivo. Sin olvidar que las decisiones de otorgar ayudas han de ser transparentes y objetivas, que se alejen del otorgamiento de favores que puedan implicar favoritismos y/o corrupción, o que su importe sea superior al coste de la actividad que se fomenta (por ejemplo, en el caso de ayudas a pymes);

- Deben **definir con rigor los colectivos destinatarios de las ayudas, bien en las bases reguladoras específicas de la subvención bien en el acuerdo y justificación de las ayudas**

Código Seguro de Verificación	IV666634JD66TSPZSVQH0AAFD4	Fecha	27/03/2020 19:21:37
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Agencia)		
Url de verificación	https://eadmin.antifraucv.es/verifirma/code/IV666634JD66TSPZSVQH0AAFD4	Página	7/14





directas. En el caso de las entidades locales, sería un plus de eficacia definir aquéllos no cubiertos por las vías de fomento del Estado y de la Comunidad autónoma); autónomos y PYMES que no cumplan los requisitos para ser beneficiarios de tales medidas pero que sufren importantes pérdidas económicas por los efectos del COVID-19, etc. Lo esencial es asegurarse de que las ayudas se destinen a quiénes realmente las necesitan; necesidades que cada Ayuntamiento deberá valorar en función de las necesidades de su población, agravadas por los efectos de la crisis socio-económica que atravesamos.

- En relación con lo anterior, **deben definirse expresamente los requisitos de las personas o entidades para ser beneficiarias** de las ayudas, así como los **criterios de adjudicación** de las mismas (que no sean subjetivos y arbitrarios) y su ponderación, **y controlar internamente que los cumplen.**

- Deberían pensarse y articularse en las bases reguladoras **fórmulas para posibilitar la publicidad y difusión de la línea de ayudas que se van a otorgar y sus requisitos** y para que materialmente toda aquella persona o entidad pueda presentar su solicitud y, en su caso, llegar a beneficiarse de la ayuda. Así, está claro que **debe posibilitarse el registro telemático de la solicitud, pero también otros canales extraordinarios que requiere el contexto de alarma para aquéllos que no cuenten con medios** informáticos o certificados electrónicos (firma electrónica) para poder solicitarla. En dichos casos, deben pensarse soluciones (por ejemplo, admitir las solicitudes vía e-mail a una dirección centralizada de la administración e incluso habilitar medios propios de la administración al servicio de la ciudadanía para que puedan presentar su solicitud; desde ordenadores hasta que el propio personal del servicio de asistencia domiciliaria tramite las solicitudes en nombre de dichos ciudadanos (telemáticamente o recabe su firma manual).

- La **publicidad** y transparencia tanto de la convocatoria como de la concesión de las ayudas es esencial (Diarios Oficiales, sedes y webs municipales, y BDNS, esto es, Base de Datos Nacional de Subvenciones).

- Resulta fundamental, porque **hay mucho dinero en juego y es vital que llegue a quién lo necesite**, que se delimiten en las bases reguladoras (subvenciones en concurrencia) o en el acuerdo (ayudas directas) los **extremos que deberán justificar las personas y entidades beneficiarias de la subvención para entender cumplida la finalidad de fomento** que la motivó.

En efecto, como hemos apuntado más arriba, es muy importante que exista un **control interno** de esta justificación, que evite desviaciones ilícitas de fines tan loables como los que se pretendieran al concederlas (art. 44 y ss. Ley General de Subvenciones y Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones). Asimismo resulta necesario el **ejercicio del control financiero de los beneficiarios de la subvención por la intervención** en cuanto al uso de los fondos públicos. No en vano, cabría el incumplimiento del modo y la revocación de la donación, esto es, la revocación de la subvención por incumplimiento (que el beneficiario no cumpla unas exigencias determinadas) por la vía del reintegro. Todo ello sin perjuicio de los controles externos.

Código Seguro de Verificación	IV666634JD66TSPZSVQHOAAFD4	Fecha	27/03/2020 19:21:37
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Agencia)		
Url de verificación	https://eadmin.antifraucv.es/verifirma/code/IV666634JD66TSPZSVQHOAAFD4	Página	8/14





- Las bases reguladoras **podrían prevenir asimismo pagos fraccionados y anticipados** (art. 17.3.de la LGS 38/2003), si son nominativas, en el convenio regulador o en la resolución de concesión. El pago anticipado puede ser parcial, reservando un importe para compensar eventuales incumplimientos del beneficiario. Este pago anticipado puede ser presupuestario o pendiente de aplicación, según las posibilidades de gestión de cada entidad local.

- Por otra parte, también cabría la **posibilidad de modificar sobrevenidamente la cuantía de una determinada subvención**; así, el COVID-19 es una circunstancia sobrevenida aparecida durante la vigencia de la relación jurídica entre el beneficiario y la Administración que quizás exija replantearse el importe de la misma tenido en cuenta para su concesión, tramitando el procedimiento oportuno, de la misma manera que procedería revisarlo para ajustarla a actos sobrevenidos ex art. 19.4 LCG cuando el beneficiario obtuviere con posterioridad otros incentivos y se produzca una concurrencia con las subvenciones ya ayudas otorgadas por otras Administraciones Públicas que resulten incompatibles con aquéllas.

- **Explorar otras alternativas por los respectivos servicios jurídicos y económicos para financiar las ayudas** (aparte de la aplicación del superávit en aquellos ayuntamientos que cumplan los requisitos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cumplan con el Periodo Medio de Pago a Proveedores (PMP) y demás requisitos que exige dicho destino) como, en su caso, la posibilidad o no de destinar los ingresos derivados del Patrimonio Municipal de Suelo a servicios sociales; financiarlas con remanente de tesorería disponible, o destinar a esta finalidad otras partidas prescindibles (gastos de fiestas y eventos actualmente prohibidos, dietas, formación que no se vaya a dar durante el periodo del estado de alarma y aquellos otros que se valoren por cada entidad en atención a su autonomía local).

- Apelamos aquí a la **necesaria coordinación interadministrativa con el objetivo común de actuar para mitigar los efectos de la crisis del COVID-19**. Entendemos que existen otras **medidas que podrían plantearse y, en su caso, acometer otras Administraciones** (diferentes de las entidades locales en las que, por principio de proximidad a la ciudadanía, nos hemos centrado en este apartado de subvenciones).

Así, entendemos que las diferentes diputaciones provinciales podrían acordar destinar parte de su superávit a ayudar a las entidades locales (vía subvenciones o con la puesta a disposición de recursos para reforzar los servicios sociales de los ayuntamientos incluidos en su provincia, alimentos, asistencia domiciliaria, etc), pero también podrían anticipar subvenciones a municipios e incluso la recaudación de los tributos en ellas delegados por los Ayuntamientos. Por su parte, la Comunidad Autónoma, podrían hacer lo propio con las subvenciones finalistas, especialmente las que se dedican a servicios sociales, objeto de las medidas urgentes para mitigar los efectos del COVID-19. Tales decisiones ayudarían especialmente a la población de aquéllas entidades locales con problemas de financiación y liquidez.

Código Seguro de Verificación	IV666634JD66TSPZSVQH0AAFD4	Fecha	27/03/2020 19:21:37
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Agencia)		
Url de verificación	https://eadmin.antifraucv.es/verifirma/code/IV666634JD66TSPZSVQH0AAFD4	Página	9/14





4.- De la contratación

En cuarto lugar, por su importancia en la gestión de los recursos públicos, hacemos mención a las principales medidas adoptadas en materia de **CONTRATACIÓN**:

- El Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19, en su capítulo V, adopta una serie de *medidas para la gestión eficiente de las Administraciones Públicas*. En ese sentido, contempla, en su artículo 16, la posibilidad de acudir a la **tramitación de emergencia** regulada en el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, **para la contratación de todo tipo de bienes o servicios que precise la Administración General del Estado para la ejecución de cualesquiera medidas para hacer frente al COVID-19**. El libramiento de fondos se realizará "a justificar" en estos casos.

Entendemos que esta medida resulta aplicable para los contratos en tramitación o nuevos y que no queda circunscrita al Estado, en aplicación del propio artículo 120 LCSP. Ahora bien, **este tipo de tramitación no debería ser utilizada** para repartir dinero público a quienes quieren "hacer negocio" con esta desgracia especulando e inflando los precios de los productos más demandados (por ejemplo, sanitarios que, en algunos casos, ni siquiera cumplen los estándares mínimos de calidad) **ni hacerla extensiva para actuar de manera inmediata sin sujeción a los requisitos formales establecidos en la Ley salvo cuando se justifique que es necesario para satisfacer una necesidad consecuencia del coronavirus**. Por tanto, se recomienda cautela y un **acuerdo expreso** por cada órgano competente para decidir qué prestaciones concretas requieren de este cauce informal de emergencia.

- El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma, regula en su disposición adicional tercera la **suspensión de plazos administrativos** para todo el sector público, salvo que el órgano competente dicte resolución motivada acordando las medidas de ordenación e instrucción necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses de las personas interesadas en el procedimiento, con la conformidad de éstos, o si así lo solicitan.

El RD 465/2020, permite asimismo acordar motivadamente la continuación de aquellos procedimientos administrativos que vengán referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios (no obstante, la suspensión de los términos y la interrupción de los plazos no será de aplicación a los procedimientos administrativos en determinados ámbitos de Seguridad Social y tributarios). La Abogacía del Estado ha precisado, en su informe del pasado 16 de marzo (Criterio de la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado sobre la aplicación del RD 463/2020, a las licitaciones públicas) que, *"atendiendo a una interpretación literal, sistemática y finalista de la norma, hay que entender que se produce una suspensión automática de todos los procedimientos que tramiten las entidades del sector público, y ello sin distinción de sujetos ni de procedimientos"* resultando de aplicación a todos los procedimientos administrativos sujetos a la Ley de Contratos del Sector Público, **quedando en suspenso los expedientes de contratación en tramitación**.

Código Seguro de Verificación	IV666634JD66TSPZSVQH0AAFD4	Fecha	27/03/2020 19:21:37
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Agencia)		
Url de verificación	https://eadmin.antifraucv.es/verifirma/code/IV666634JD66TSPZSVQH0AAFD4	Página	10/14





Sobre la conveniencia de publicar un anuncio al efecto y otro cuando se reanuden, nos remitimos a las recomendaciones publicadas en la misma fecha en la Plataforma de Contratación del Sector Público, que pueden consultarse en: <https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma>

Ahora bien, entendemos (en línea con las voces y criterios interpretativos publicados estos días) que **podrá continuarse con la tramitación de los contratos ya adjudicados** (o de inminente adjudicación) **si la ejecución material de sus prestaciones fuera necesaria y posible** (con conformidad de la persona o entidad propuesta como adjudicataria) y adoptando siempre cuantas medidas sean indicadas por las autoridades sanitarias en relación al COVID-19. Por supuesto, en todo caso, **se podrá acordar motivadamente la continuación de los procedimientos** en aquellos **contratos que cubran necesidades estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o indispensables** para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios.

- 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 (BOE 18/03/2020) contempla en su artículo 34 *Medidas en materia de contratación pública para paliar las consecuencias del COVID-19*, tendentes a evitar la resolución de los mismos, con medidas tales como:

. la **suspensión automática de los contratos de servicios y suministros de prestación sucesiva vigentes** a su entrada en vigor (con abono por la entidad adjudicadora al contratista de los daños y perjuicios efectivamente sufridos durante dicha suspensión, previa su solicitud. En este sentido, se aprecia la **necesidad de que se verifique y controle internamente la acreditación de tales daños y se puedan agilizar asimismo pagos parciales para ayudar a los perjudicados lo antes posible**);

. la extensión de la nueva "prórroga forzosa" prevista en el art. 29.4 de la LCSP a aquellos contratos de servicios y de suministros de prestación sucesiva, cuando a su vencimiento no se hubiera formalizado el nuevo contrato que garantice la continuidad de la prestación como consecuencia de la paralización de los procedimientos de contratación derivada del RD 463/2020, y por tanto, **en el contexto del vigente estado de alarma, dadas las excepcionales circunstancias en que se prevé con carácter ordinario acudir a tal continuidad fuera de la duración de los contratos y de sus prórrogas legalmente previstas**. En ese contexto, tales suspensiones no constituirán en ningún caso causa de resolución (modificándose el artículo 208 LCSP);

. en el resto de contratos vigentes, se prevé la obligación de acordar la prórroga del plazo de ejecución del contrato a solicitud del contratista **por igual plazo que dure la suspensión por el COVID-19, y no por causa imputable al contratista** (de hecho, se exige informe del director de la obra que así lo exprese), y ello obviamente sin imposición de penalidades por demora ni resolución contractual. Adicionalmente, se contempla para los casos de suspensión que los contratistas tendrán derecho al abono de los gastos salariales adicionales en los que efectivamente hubiera incurrido como consecuencia del tiempo perdido con motivo del COVID-19, hasta un límite máximo del 10% del precio inicial del contrato, por lo que insistimos en la **necesidad de verificar y controlar internamente la acreditación fehaciente de la realidad, efectividad y cuantía de dichos gastos**.

Código Seguro de Verificación	IV666634JD66TSPZSVQH0AAFD4	Fecha	27/03/2020 19:21:37
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Agencia)		
Url de verificación	https://eadmin.antifraucv.es/verifirma/code/IV666634JD66TSPZSVQH0AAFD4	Página	11/14





. De igual modo, se contempla la posible suspensión de los contratos de obras vigentes cuando lo solicite el contratista por no poder ejecutarlo como consecuencia de la situación de hecho creada por la pandemia del coronavirus y las medidas para mitigarlo, así como una inversión del reequilibrio económico financiero en las concesiones de obras y de servicios vigentes, imponiendo a los órganos contratantes ampliar el plazo de duración hasta un 15% para paliar las consecuencias del COVID-19.

Adicionalmente, tal y como ha señalado, por ejemplo, José Manuel Martínez Fernández³ (y se comparte), las medidas que disciplina el RDL 8/2020 no afectan a todos los contratos ni agotan las posibilidades de actuación de los órganos de contratación para hacer frente a los efectos del estado de alarma. Por tanto, **cabe plantearse actuaciones concretas, adecuadamente motivadas, en las que se adopten soluciones sometidas al régimen general de la Ley de contratos** (por ejemplo, modificar los contratos cuando el interés público requiera incrementar o reducir las prestaciones contratadas o variar la fecha de ejecución de parte de las mismas, al amparo de la previsión del artículo 205.2.b) de la LCSP: "circunstancias sobrevenidas y que fueran imprevisibles en el momento en que tuvo lugar la licitación del contrato".) Ello sin perjuicio de la valoración de éste y los demás requisitos legales en cada contrato, además de seguir la tramitación procedimental correspondiente, así como de las órdenes oportunas dictadas por el órgano contratante, previo informe del responsable del contrato, entre otras medidas. En ese sentido, se entiende que, haciendo uso de la posibilidad conferida en el artículo 21.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, el vigente estado de alarma habilita a la alcaldía para dictar cuantos acuerdos se estimen necesarios, dando cuenta al pleno en la próxima sesión que celebre.

5.- De la importancia del contexto actual en la definición de los servicios esenciales

En quinto lugar, nos gustaría enfatizar la importancia de la tarea de cada Administración a la hora de definir sus "servicios esenciales". Para ello, se requiere una **Resolución** dictada por el órgano competente de cada entidad que debe incluir la **motivación** de que dichos servicios **se consideran esenciales en el contexto del vigente** estado de necesidad colectiva, y, por tanto, desde una **perspectiva de contribuir a la eficacia de las medidas** de contención de la crisis sanitaria, social y económica que estamos viviendo, y aplicando los **principios de proporcionalidad y agilidad** que requieren las circunstancias excepcionales.

En ese sentido, queremos recordar que no existe una definición ni una enumeración legal en nuestro derecho interno de tales servicios esenciales, si bien su concepción jurisprudencial ha ido variando precisamente para adaptarse a cada contexto. Por todas, la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 185/1995, de 14 de diciembre, define los servicios esenciales como "servicios objetivamente indispensables para poder satisfacer las necesidades básicas de la vida personal o social de los particulares de acuerdo con las circunstancias sociales de cada momento y lugar". Es decir, la clave es que **satisfagan las necesidades esenciales de la colectividad** y precisamente por ello la Administración no puede dejar de prestarlos al público por su carácter **indispensable y fundamental en cada contexto**. Por tanto, ante la crisis del COVID-19, deben tomarse las medidas adecuadas para prestar los servicios

³ MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J.M.: Modelo de informe "Efectos sobre los expedientes de contratación en tramitación y los contratos en ejecución de las medidas adoptadas por el Gobierno y demás entidades del sector público en los contratos públicos vigentes." Observatorio de Contratación de Cosital Network.

Código Seguro de Verificación	IV666634JD66TSPZSVQHOAAFD4	Fecha	27/03/2020 19:21:37
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Agencia)		
Url de verificación	https://eadmin.antifraucv.es/verifirma/code/IV666634JD66TSPZSVQHOAAFD4	Página	12/14



sanitarios, y de seguridad pero también los servicios sociales, cuya esencialidad en estos momentos queda fuera de toda duda. Y replantearse, en el seno de cada entidad, otros servicios que quizás antes no eran esenciales y ahora adquieren dicho calificativo (como, por ejemplo, los servicios de limpieza o los servicios informáticos, entre otros), aparte de los tradicionalmente definidos como esenciales (como: hospitalario, educación, electricidad, abastecimiento de agua, servicios telefónicos, control del tráfico aéreo o transportes mínimos, en la enumeración dada, entre otros, por el derecho internacional (OIT- Gernigon, 1998).

6.- De las cautelas ante el riesgo de ciberataques

Asimismo, desde esta Agencia queremos llamar la atención, ahora más que nunca, a la importancia de **tomar las medidas de seguridad y precauciones posibles** ante posibles **ciberataques** y demás corrupción "informatizada" que pretende abrirse camino en el caos y el descontrol. Entre todos, debemos procurar así salvaguardar nuestro común interés, el general de la ciudadanía.

Por último, en estas Reflexiones, desde la Agencia Valenciana Antifraude queremos **agradecer a la ciudadanía su solidaridad al respetar el confinamiento en sus hogares** y apelamos asimismo a que, ahora más que nunca, todas las Administraciones Públicas y su sector instrumental estemos a la altura de las circunstancias **comunicándonos, coordinándonos entre nosotros para ser capaces de dar respuestas ágiles a las necesidades de nuestra Comunitat**, cumpliendo así, por convicción, con el mandato legalmente previsto en el art. 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de actuar con respeto a los principios y deberes de cooperación, colaboración y coordinación entre Administraciones; buena fe, confianza legítima y lealtad institucional; economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales; y responsabilidad por la gestión pública, entre otros y, en cualquier caso, ayudándonos con generosidad, **compartiendo nuestros conocimientos y experiencias recíprocas sobre la manera en que aplicamos y controlamos las medidas** de contención y mitigación de los efectos perversos del COVID-19.

"La unión hace la fuerza". Permanezcamos, pues, unidos y recolectemos juntos los frutos de nuestros esfuerzos por hacer las cosas lo mejor posible, dentro de las circunstancias, contribuyendo así eficazmente a **que los fondos públicos lleguen pronto a quienes realmente los necesitan**, minimizando, a su vez, las irregularidades administrativas constitutivas de riesgos de corrupción.

A tales efectos, pueden formular consultas, sugerencias o compartir experiencias que lleven a cabo en sus respectivas entidades públicas en la siguiente dirección de correo electrónico: prevencion@antifraucv.es

Les recordamos asimismo que esta Agencia tiene plenamente operativo el buzón de denuncias para quienes observen irregularidades contrarias al interés general: <https://www.antifraucv.es/es/denuncia/buzon-de-denuncias/>.

Valencia, 27 de marzo de 2020.

Código Seguro de Verificación	IV666634JD66TSPZSVQH0AAFD4	Fecha	27/03/2020 19:21:37
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Agencia)		
Url de verificación	https://eadmin.antifraucv.es/verifirma/code/IV666634JD66TSPZSVQH0AAFD4	Página	13/14





Entre las funciones atribuidas a la Agència Valenciana Antifrau, el artículo 4f) de su norma fundacional destaca las de *asesorar y formular propuestas y recomendaciones en materia de integridad, ética pública y prevención de la corrupción en las entidades incluidas en su ámbito de actuación*. En virtud de este mandato, se emite la presente Recomendación, aprobada por Resolución del Director número 77, de fecha 27 de marzo de 2020.

AGENCIA VALENCIANA DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA EL FRAUDE Y LA CORRUPCIÓN DE LA COMUNITAT VALENCIANA.

Código Seguro de Verificación	IV666634JD66TSPZSVQHOAFD4	Fecha	27/03/2020 19:21:37
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	JOAN ANTONI LLINARES GOMEZ (Director/a - Direcció General de L'Agencia)		
Url de verificación	https://eadmin.antifraucv.es/verifirma/code/IV666634JD66TSPZSVQHOAFD4	Página	14/14

