

Reflexions de l'Agència Valenciana Antifrau en l'estat d'alarma declarat davant la pandèmia del COVID-19.

“No pretenguem que les coses canvien si sempre fem el mateix (...) La creativitat naix de l'angoixa, com el dia naix de la nit fosca. És en la crisi que naix la inventiva, els descobriments i les grans estratègies.” (Albert Einstein)

En efecte, **tota crisi**, per devastadora que siga (com la que, per desgràcia, estem vivint amb l'expansió de la pandèmia internacional coneguda com “coronavirus” COVID-19) **suposa oportunitats** per a actuar i aprenentatges que contribueixen a **previndre** la seua repetició o a minimitzar les seues conseqüències. No obstant això, tal com afirma el conegut acudit popular: “treiem-ne profit, de l'embolic”, per la qual cosa és molt probable que els **comportaments corruptes** per a obtenir rèdits d'aquesta situació s'incrementen. Per això, resulta imprescindible mantindre els procediments i els mètodes adequats que permeten la seua detecció i **control**.

No en va, organitzacions no governamentals, com Transparència Internacional, encara que centrant-se en el sector sanitari, ja alerten que en escenaris d'emergència com el que travessem augmenta l'opacitat, la falta de transparència i actuacions contràries a la integritat, riscos que propicien possibles corrupteles. Així mateix, adverteix de la necessitat d'adoptar mesures de control per a augmentar l'obertura igualitària i íntegra de tot el sector sanitari que inclouen, entre altres, la publicació oberta d'investigacions sobre vacunes i tractaments, o la protecció de les persones alertadores en els sistemes de salut i garantir la igualtat d'accés a tractaments que salven vides.

Des del passat 14 de març de 2020, data en la qual es va declarar l'estat d'alarma per Reial decret 463/2020, per a la gestió de la situació de crisi sanitària ocasionada pel COVID-19, s'han pres una sèrie de decisions polítiques tendents a previndre i contindre el virus i a mitigar l'impacte sanitari, social i econòmic. Així, el Reial decret conté mesures qualificades com a “imprescindibles” per a fer front a la situació excepcional i “proporcionades” a la seua extrema gravetat, com ara: la conservació de les competències de cada Administració per a la gestió ordinària dels seus serveis; mesures de contenció en l'àmbit de l'activitat comercial, equipaments culturals, establiments i activitats recreatives, activitats d'hostaleria i restauració i unes altres; mesures per a l'assegurament del subministrament de béns i serveis necessaris per a la protecció de la salut pública; suspensió de terminis administratius i judicials, amb caràcter general.

Des de llavors, s'han anat dictant diverses disposicions normatives i ordres (https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=355¬a=1&tab=2), així com instruccions interpretatives i de desenvolupament. Algunes d'elles les citarem al llarg d'aquestes reflexions, si bé no es pretén aprofundir en el que ja es pot llegir en diversos fòrums i publicacions sobre l'àmbit jurídic d'aquestes.

Código Seguro de Verificación	IV666635HZJ3YX7DWE4MCUYV4Y	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/IV666635HZJ3YX7DWE4MCUYV4Y	Página	1/14



Al seu torn, aquest marc normatiu determina **mesures excepcionals que posen en joc elevades quantitats de fons públics** a repartir de diverses maneres: per via subvenció, entre els col·lectius potencialment més afectats a nivell socioeconòmic (col·lectius de risc objecte de serveis socials, PIMES, comerços, autònoms, treballadors i sectors específics afectats) o que s'abonaran a determinats contractistes capaços de satisfer amb promptitud les necessitats de la crisi (sanitàries, d'alimentació, etc) per la via de les contractacions d'emergència.

Aquestes consideracions, en exercici de les funcions atribuïdes legalment a l'Agència Valenciana Antifrau d'assessorar i formular propostes i recomanacions en matèria d'integritat, ètica pública i prevenció de la corrupció, **se centren en aquestes mesures de caràcter econòmic** i, molt especialment, a aquelles de les quals la gestió principal correspon a les entitats locals (si bé amb la desitjable i necessària col·laboració de les diferents administracions de la nostra Comunitat). Amb elles, volem aportar suggeriments que permeten la seua gestió amb la màxima eficàcia i, al seu torn, seguretat jurídica, de conformitat amb el marc normatiu. **Els diners públics ha d'arribar prompte a les persones i entitats que realment ho necessiten i això requereix una gestió ràpida i transparent dels tràmits que no ha de ser obstacle perquè, també, prenguem totes les mesures al nostre abast per a minimitzar incidències que puguen ocasionar riscos de corrupció.**

En un estat de necessitat col·lectiva com l'alarma d'aquesta crisi del COVID-19, les polítiques públiques i accions s'ordenen i dirigeixen al fi/fins concrets que motiven eixes circumstàncies excepcionals i eixa orientació a mitigar els danys en la salut pública, la crisi social i econòmica com a conseqüència de la "paralització" de menjadors, comerços, pimes, ocupacions, etc, requereix que els diners previstos a aquest efecte complisca la seua missió, cosa que només passarà si s'articulen procediments àgils que complint la legalitat, i amb els controls adequats i suficients, permeten que arribe als seus destinataris/es.

En aquest sentit, **la professionalitat i bon fer de tots nosaltres, servidors/as públics/as del conjunt del sector públic de la Comunitat Valenciana, és ara d'importància i de responsabilitat vital**. És imprescindible que participem activament, de manera creativa i innovadora, en els difícils processos de presa de decisions i en la posterior gestió d'aquestes mesures, per a la consecució real i efectiva dels objectius pretesos amb la normativa aprovada, ajudant activament a gestionar les polítiques públiques **i les mesures necessàries per a mitigar la crisi sanitària, social i econòmica, per a afrontar aquesta dura crisi amb la màxima celeritat i agilitat, però, insistim, sense renunciar als deguts controls, dissuasius d'irregularitats constitutives de frau i/o corrupció.**

1.- Sobre l'excepcionalitat de la situació i la necessària proporcionalitat en l'exercici del poder

En primer lloc, hem de recordar que la pròpia declaració de l'estat d'alarma implica l'excepcional concurrència de **circumstàncies extraordinàries que fan impossible el manteniment de la normalitat** mitjançant els poders ordinaris de les administracions competents. Per tant, les mesures a adoptar han de ser les **indispensables** per a assegurar el restabliment de la normalitat i han d'aplicar-se de forma **proporcionada a les circumstàncies**. Així ho expressa l'article primer de la Llei orgànica

Código Seguro de Verificación	IV666635HZJ3YX7DWE4MCUYV4Y	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/IV666635HZJ3YX7DWE4MCUYV4Y	Página	2/14



4/1981, d'1 de juny, dels estats d'alarma, excepció i setge (en desenvolupament de l'article 116 de la Constitució Espanyola). En conseqüència, **és prioritari que els poders d'emergència s'exercisquen només per a les finalitats per als quals van ser atorgats.**

En efecte, ens trobem davant l'ús dels poders excepcionals motivats en un **"estat de necessitat" col·lectiu**, que justifica suspendre momentàniament la legalitat ordinària (*salus publica suprema lex esto, silent leges inter arma*). Poders que, no obstant això, no són il·limitats, perquè estan ordenats a una fi específica i no a qualssevol, la qual cosa els fa alhora controlables pel principi de proporcionalitat o adequació (art. 34 Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de Procediment Administratiu Comú, i Sentència del Tribunal Constitucional de 8 de juny de 1982), així com per la normativa penal (art 55.3 CE).

En tot cas, segons sostenen, entre altres, García de Enterría o Tomás-Ramón Fernández¹, aquests poders, excepcionals al sistema de la legalitat ordinària, són tals que el suspenen transitòriament i, en últim terme són corregibles quan puguen implicar càrregues patrimonials singulars (destrucció, detriment efectiu o requises de béns o drets), la producció dels quals pot ser legítima com a justificada en la fi que es persegueix mitjançant la tècnica de la indemnització de rescabament. Així, el propi article 116.3 CE expressa: "no modificaran el principi de responsabilitat del Govern i dels seus agents reconeguts en la Constitució i en les lleis". És per això que tal excepcionalitat, fins i tot no sent absoluta, **deixa intacte el sistema de la legalitat del funcionament normal**, la qual cosa queda patent en l'apartat 3 de l'art. 116 de la LO 4/1981 que el regula: "Els actes i disposicions de l'Administració Pública adoptats durant la vigència dels estats d'alarma, excepció i setge seran impugnables en via jurisdiccional, de conformitat amb el que es disposa en les lleis (...)".

Per tant, és important recordar que, en qualsevol circumstància, les administracions han d'adoptar les seues decisions **seguint els procediments legalment establits (art. 103 CE) procurant fer-ho, donades les actuals circumstàncies, amb la major celeritat possible, per a possibilitar les finalitats preteses** (contindre el virus i mitigar el seu impacte sanitari, social i econòmic).

Així mateix, en aquests moments d'exercici de poders excepcionals, **les decisions polítiques i la manera en què es duen a terme ha de ser transparent** i visible als ulls de la ciutadania, a qui hem de continuar rendint comptes de la nostra gestió, això sí, orientada a mitigar la crisi del COVID-19.

2.- Sobre la necessitat d'un eficient control de l'assignació dels fons públics

En segon lloc i molt especialment quant a aquelles mesures que posen en joc la distribució d'elevades sumes econòmiques cal insistir que, a la necessària gestió amb la màxima celeritat i transparència, **ha d'unir-se un eficient control** (sobretot, intern, dins de cada Administració).

¹(GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, "Curso de Derecho Administrativo I", págs. 497-498, Decimotava edició, (2017), Thomson Reuters, Civitas.)

Código Seguro de Verificación	IV666635HZJ3YX7DWE4MCUYV4Y	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'Agència)		
Url de verificación	https://eadmin.antifraucv.es/verifirma/code/IV666635HZJ3YX7DWE4MCUYV4Y	Página	3/14



En eixe sentit, el Consell d'Europa va declarar²(que les proteccions essencials a l'estat de dret, la supervisió parlamentària, el control judicial independent i els recursos interns efectius, han de mantindre's fins i tot durant un estat d'emergència.

Som conscients de l'escassetat de recursos humans i materials en algunes entitats (com, per exemple, en els petits i mitjans ajuntaments), així com de les dificultats del teletreball o del treball a distància, activat d'urgència i generalitzat en el sector públic de la nostra Comunitat, unit a la forçosa necessitat de la conciliació amb la cura de xiquets/as davant el tancament dels centres escolars, i de les nostres persones majors (inclòs el personal dels serveis de control intern: interventors/as i personal dels seus serveis), però **l'absència o escassetat de control, quan es tracta de repartir diners**, ja siga per la via de foment atorgant subvencions als col·lectius més afectats per la crisi, ja per a atendre necessitats públiques via contractacions d'emergència, **implica un elevat risc que els diners caiga en mans equivocades, perdent així per complet el sentit de les mesures** (malgrat el lloables que aquestes siguen en el pla teòric i el necessàries en plena crisi del COVID-19).

No obstant això, tant a nivell estatal (Consell de ministres de 17/03/2020) com a nivell autonòmic (acord del Consell de 20/03/2020), s'ha acordat bé **la possibilitat de substituir** (en l'àmbit estatal), o bé directament substituir (en l'àmbit autonòmic) **la funció interventora pel control financer permanent** durant el temps que dure l'estat de necessitat. Dit en altres paraules, el reconeixement de drets, la realització de despeses, ingressos i pagaments, així com l'aplicació dels fons (no afectats per la suspensió general) es realitzaran sense que la intervenció els fiscalitze prèviament; és a dir, sense un control previ, que té com a finalitat assegurar que la gestió s'ajusta a les disposicions aplicables en cada cas. Serà a posteriori, quan l'òrgan de control sotmeta una mostra a control posterior (una vegada que els pagaments ja s'han realitzat, les ajudes s'han concedit i els contractes d'emergència s'han adjudicat i pagat). Això, incloent la **comprovació material de la inversió**: tampoc comprovaran que la inversió realitzada correspon amb el realment contractat (que s'ha entregat el subministrament contractat, o realitzat l'obra o servei).

No es comprèn la motivació de decisions tan arriscades per a protegir els interessos generals com l'eliminació dels controls previs de la manera i manera en què s'executen les polítiques públiques durant la crisi perquè, malgrat tots els inconvenients de recursos i activitat no presencial abans assenyalats, no és menys cert que hi ha una suspensió generalitzada de termes i interrupció de terminis que, en la pràctica, afecta a la majoria dels procediments ordinaris, per la qual cosa el gruix de la gestió sotmesa a fiscalització prèvia està "parada" i no requereix, en aquest període, de fiscalització prèvia.

Per tant, entenem que, **per seguretat jurídica, haurien d'haver-se mantingut els controls previs, tenint en compte que tan sols aplicarien en relació als excepcionals procediments no afectats per la suspensió general** (continguts en la Disposició Addicional Tercera del RD 463/2020), **però de gran importància per a mitigar els efectes de la crisi i, per tant, necessitats d'un control previ per a garantir la seua efectivitat i legalitat** (serveis declarats essencials, com per exemple, serveis socials, entre altres supòsits excepcionals com ara que l'òrgan competent acorde motivadament, mesures d'ordenació i instrucció necessàries per a evitar perjudicis greus en els interessos i drets de

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

Código Seguro de Verificación	IV666635HZJ3YX7DWE4MCUYV4Y	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/IV666635HZJ3YX7DWE4MCUYV4Y	Página	4/14



l'interessat del procediment, i fins i tot no suspendre terminis quan l'interessat mostre la seua conformitat, excepcions sempre motivades, ponderant els interessos en joc i l'interés públic subjacent).

3.- De les subvencions

En tercer lloc, de manera sintètica, les **AJUDES ECONÒMIQUES** regulades en els successius Reials decrets en l'àmbit econòmic i per a la protecció de la salut pública són:

- Les previstes en el Reial decret llei 7/2020, de 12 de març, pel qual s'adopten mesures urgents per a respondre a l'impacte econòmic del COVID-19.

En concret, les mesures adoptades s'orienten a reforçar el sistema de salut pública, a fer costat a les persones treballadores i famílies més vulnerables afectades per la situació excepcional i extraordinària, a garantir la liquiditat de les empreses del sector turístic i donar suport al finançament de les petites i mitjanes empreses i autònoms. Destaquen les ajudes econòmiques o prestacions directes de serveis de distribució d'aliments gestionades pels serveis socials d'atenció primària en coordinació amb els centres escolars i les respectives conselleries d'educació i de serveis socials de les comunitats autònomes, Ceuta i Melilla; i aprova la concessió de suplementos de crèdit en el pressupost del Ministeri de Drets Socials i Agenda 2030 per import total de **25.000.000 euros** per a finançar les corresponents transferències a les comunitats autònomes, Ceuta i Melilla per a procedir a la posada en marxa de les mesures.

- Les previstes en el Reial decret llei 8/2020, de 17 de març, de mesures urgents extraordinàries per a fer front a l'impacte econòmic i social del COVID-19.

En concret, articula mesures de suport a treballadors, famílies i col·lectius vulnerables, que es veuen particularment afectats per les circumstàncies actuals; es reforça en 300 milions d'euros el pressupost del Ministeri de Drets Socials i Agenda 2030 per a finançar un Fons Social Extraordinari per a fer front a les conseqüències socials del COVID-19 mitjançant transferències a les autoritats competents de les Comunitats Autònomes, Ceuta i Melilla per a finançar les prestacions bàsiques dels corresponents serveis socials. (art.2).

Així mateix, les **corporacions locals** disposen d'una quantitat **d'igual quantia a la del superàvit de l'exercici 2019 per a finançar les ajudes econòmiques i totes les prestacions de serveis gestionades pels serveis socials** d'atenció primària i atenció a la dependència que venen recollides en l'Acord del Consell Territorial de Serveis Socials i del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència, de 16 de gener de 2013, que recull el Catàleg de Referència de Serveis Socials.

A més, es posa l'accent en la casuística dels autònoms, particularment afectats per la situació actual, creant una **prestació extraordinària per cessament d'activitat**, que cobreix la finalització de l'activitat provocada per una situació en tot cas involuntària o la **reducció temporal de la jornada**

Código Seguro de Verificación	IV666635HZJ3YX7DWE4MCUYV4Y	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/IV666635HZJ3YX7DWE4MCUYV4Y	Página	5/14



(ERTOs). Per part seua, amb l'objectiu d'alleugerir els costos en els quals incorren les empreses, en els casos de força major regulats en aquest reial decret llei, una altra de les novetats incorporades, és **l'exoneració a les empreses del pagament del 75% de l'aportació empresarial a la Seguretat Social** aconseguint aquesta exoneració el 100% de la quota quan es tracte d'empreses de menys de 50 treballadors, sempre que aquestes es comprometen a mantindre l'ocupació.

Així mateix, en l'àmbit de foment, **exerceixen un paper crucial les subvencions i ajudes que ja s'estaven gestionant pels ajuntaments** a favor de les persones en situació de risc exclusió social i altres col·lectius vulnerables, **com ara les d'emergència social, aliments, bolquers, pagament de lloguers, llum, altres productes bàsics, cuidat de malalts, codificades en la política de despesa 23 "Serveis Socials i promoció social"** (per a la qual l'art. 3 del RD 8/2020, de 17 de març, permet aprovar inversions financerament sostenibles i, excepcionalment, despesa corrent, com a alternativa a l'amortització extraordinària de deute quan existisca superàvit i romanent de tresoreria positiu, complint els requisits d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera). La continuïtat de tals ajudes és fonamental per a no agreujar la situació de crisi del COVID-19 especialment per a aquests col·lectius més vulnerables. I, d'igual manera, haurien d'impulsar-se les subvencions per a les polítiques de despesa 31 "Sanitat", tan essencial en aquests moments, o 24 "Foment d'ocupació", de cara a promoure la recuperació d'autònoms, PIMES i els seus treballadors.

Recordem que les ajudes d'emergència social, com a prestacions bàsiques dels serveis socials, es troben previstes en la Llei 5/1997, de 25 de juny, de la Generalitat, per la qual es regula el Sistema de Serveis Socials en l'àmbit de la Comunitat Valenciana, desenvolupant-se el procediment tendent a la seua concessió en la Instrucció 2/2018, d'1 de març de 2018, de la Direcció General de Serveis Socials, i instrumentant-se línies de finançament en els pressupostos de la Generalitat per a aquelles entitats locals beneficiàries de subvencions destinades a Programes d'Emergència Social, tenint en compte que correspon a les mateixes la seua concessió als beneficiaris, en desenvolupament dels programes tendents a l'atenció de les persones en situació de vulnerabilitat, amb la col·laboració tècnica i econòmica de la Generalitat i, en el cas de les entitats locals amb menys de 10.000 habitants, amb la de les respectives Diputacions provincials.

Tenint en compte el context de l'estat de necessitat col·lectiva, la tramitació de noves subvencions per part de les entitats locals podrà realitzar-se **en règim de concurrència** (art. 22.1 de la Llei General de Subvencions i Llei 1/2015, de 6 de febrer, de la Generalitat, d'Hisenda Pública, del Sector Públic Instrumental i de Subvencions), que és el més aconsellable sempre i el general d'aplicació d'acord amb la normativa reguladora especial, prèvia aprovació d'unes bases reguladores o ordenança que contemplen les condicions i requisits dels seus beneficiaris i criteris d'adjudicació (entre altres extrems legalment establits).

No obstant això, ateses les circumstàncies, **sempre que s'adopten, prèvia la seua justificació i requisits objectius, els acords oportuns i es controle internament la seua concessió**, donada la urgència per a satisfer les apressants necessitats econòmiques i socials com a conseqüència de la crisi del COVID-19 o agreujades per aquesta, també podrien adjudicar-se directament (**ajudes directes** per raons d'interès públic previstes en l'article 22.2.c de la Llei General de Subvencions i en la Llei 1/2015, de 6 de febrer, de la Generalitat, d'Hisenda Pública, del Sector Públic Instrumental i de Subvencions),

Código Seguro de Verificación	IV666635HZJ3YX7DWE4MCUYV4Y	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/IV666635HZJ3YX7DWE4MCUYV4Y	Página	6/14



sense perjudici de les **nominatives**, que s'aproven conjuntament amb el pressupost (o la seua modificació), amb el necessari conveni regulador, com a instrument de formalització unilateral de les mateixes (condicions per a la seua justificació, etc).

La normativa posa a la disposició de les entitats locals instruments excepcionals que permeten alliberar els fons per a pal·liar els greus efectes de falta de recursos i de liquiditat durant l'estat d'alarma.

Així, l'article 21.1 de les Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local, confereix competències a l'**alcalde** per a "m) Adoptar personalment, i sota la seua responsabilitat, **en cas de catàstrofe o d'infortunis públics o greu risc d'aquests, les mesures necessàries i adequades donant compte immediata al Ple**". D'aquesta manera, en aquelles entitats en què les sessions del ple no puguen celebrar-se telemàticament (per falta de previsió reguladora o per falta de mitjans), **qualsevol competència del ple podria ser acordada per l'alcaldia, això sí, amb els deguts controls interns quant a la realització de despeses i a la legalitat substantiva dels procediments**. Centrant-nos en el que ací interessa, foment d'ajudes per les entitats locals o gestionades per aquestes (com a administració més pròxima a la ciutadania), els serveis tècnic-jurídics d'aquestes entitats (amb l'assistència de les diputacions provincials, en exercici de les seues competències a aquest efecte), podran dur a terme des de l'aprovació de les bases reguladores de noves subvencions, fins a l'aprovació de la concessió de subvencions directes, etc..

Tornem a **emfatitzar ací el paper de tot servidor públic per a desenvolupar aquestes línies de foment**, així com les que desitge implementar cada administració en el marc de la seua autonomia i competències, suggerint alternatives innovadores que agiliten els procediments legals per al seu atorgament, sense oblidar les següents **premisses** que, per a aquesta Agència, són **fonamentals**:

- Han de **respectar-se els principis jurídics rectors de l'activitat de foment**: legalitat; eficiència i economia de la despesa pública; publicitat; objectivitat i igualtat; neutralitat dels seus efectes en la competència mercantil, i prohibició d'enriquiment sense causa, tot això reflexionant prèviament per cada Administració sobre les finalitats públiques prioritàries, tenint en compte el marc contextual general de la crisi del COVID-19 i el seu context territorial respectiu. Sense oblidar que les decisions d'atorgar ajudes han de ser transparents i objectives, que s'allunyen de l'atorgament de favors que puguen implicar favoritismes i/o corrupció, o que el seu import siga superior al cost de l'activitat que es fomenta (per exemple, en el cas d'ajudes a pimes);

- Han de **definir amb rigor els col·lectius destinataris de les ajudes, bé en les bases reguladores específiques de la subvenció bé en l'acord i justificació de les ajudes directes**. En el cas de les entitats locals, seria un plus d'eficàcia definir aquells no coberts per les vies de foment de l'Estat i de la Comunitat autònoma); autònoms i PIMES que no complisquen els requisits per a ser beneficiaris de tals mesures però que pateixen importants pèrdues econòmiques pels efectes del COVID-19, etc. L'essencial és assegurar-se que les ajudes es destinen a qui realment les necessiten; necessitats que cada Ajuntament haurà de valorar en funció de les necessitats de la seua població, agreujades pels efectes de la crisi socioeconòmica que travessem.

Código Seguro de Verificación	IV666635HZJ3YX7DWE4MCUYV4Y	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/IV666635HZJ3YX7DWE4MCUYV4Y	Página	7/14



- En relació amb l'anterior, **han de definir-se expressament els requisits de les persones o entitats per a ser beneficiàries** de les ajudes, així com els **críters d'adjudicació** de les mateixes (que no siguin subjectius i arbitraris) i la seua ponderació, **i controlar internament que els compleixen**.

- Haurien de pensar-se i articular-se en les bases reguladores **fórmules per a possibilitar la publicitat i difusió de la línia d'ajudes que s'atorgaran i els seus requisits** i perquè materialment tota aquella persona o entitat pugua presentar la seua sol·licitud i, en el seu cas, arribar a beneficiar-se de l'ajuda. Així, és clar que **ha de possibilitar-se el registre telemàtic de la sol·licitud, però també altres canals extraordinaris que requereix el context d'alarma per a aquells que no compten amb mitjans** informàtics o certificats electrònics (signatura electrònica) per a poder sol·licitar-la. En aquests casos, han de pensar-se solucions (per exemple, admetre les sol·licituds via e-mail a una direcció centralitzada de l'administració i fins i tot habilitar mitjans propis de l'administració al servei de la ciutadania perquè puguen presentar la seua sol·licitud; des d'ordinadors fins que el propi personal del servei d'assistència domiciliària tramite les sol·licituds en nom d'aquests ciutadans (telemàticament o recapte la seua signatura manual).

- La **publicitat** i transparència tant de la convocatòria com de la concessió de les ajudes és essencial (Diaris Oficials, seus i webs municipals, i BDNS, això és, Base de dades Nacional de Subvencions).

- Resulta fonamental, perquè **hi ha molts diners en joc i és vital que arribe a qui el necessita**, que es delimiten en les bases reguladores (subvencions en concurrència) o en l'acord (ajudes directes) els **extremes que hauran de justificar les persones i entitats beneficiàries de la subvenció per a entendre complida la finalitat de foment** que la va motivar.

En efecte, com hem apuntat més amunt, és molt important que existisca un **control intern** d'aquesta justificació, que evite desviacions il·lícites de finalitats tan lloables com els que es pretengueren en concedir-les (art. 44 i seg. Llei General de Subvencions i Llei 1/2015, de 6 de febrer, de la Generalitat, d'Hisenda Pública, del Sector Públic Instrumental i de Subvencions). Així mateix resulta necessari **l'exercici del control financer dels beneficiaris de la subvenció per la intervenció** quant a l'ús dels fons públics. No en va, cabria l'incompliment de la manera i la revocació de la donació, això és, la revocació de la subvenció per incompliment (que el beneficiari no complisca unes exigències determinades) per la via del reintegrament. Tot això sense perjudici dels controls externs.

- Les bases reguladores **podrien preveure així mateix pagaments fraccionats i anticipats** (art. 17.3.de la LGS 38/2003), si són nominatives, en el conveni regulador o en la resolució de concessió. El pagament anticipat pot ser parcial, reservant un import per a compensar eventuals incompliments del beneficiari. Aquest pagament anticipat pot ser pressupostari o pendent d'aplicació, segons les possibilitats de gestió de cada entitat local.

- D'altra banda, també hi hauria la **possibilitat de modificar sobrevingudament la quantia d'una determinada subvenció**; així, el COVID-19 és una circumstància sobrevinguda apareguda durant la vigència de la relació jurídica entre el beneficiari i l'Administració que potser exigeix replantejar-se l'import de la mateixa tingut en compte per a la seua concessió, tramitant el procediment oportú, de la mateixa manera que procediria revisar-lo per a ajustar-la a actes sobrevinguts ex art. 19.4 LCG quan el

Código Seguro de Verificación	IV666635HZJ3YX7DWE4MCUYV4Y	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/IV666635HZJ3YX7DWE4MCUYV4Y	Página	8/14



beneficiari obtinguera amb posterioritat altres incentius i es produïska una concurrència amb les subvencions ja ajudes atorgades per altres Administracions Públiques que resulten incompatibles amb aquelles.

- **Explorar altres alternatives pels respectius serveis jurídics i econòmics per a finançar les ajudes** (a part de l'aplicació del superàvit en aquells ajuntaments que complisquen els requisits de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera, complisquen amb el Període Mitjà de pagament a Proveïdors (PMP) i altres requisits que exigeix aquesta destinació) com, en el seu cas, la possibilitat o no de destinar els ingressos derivats del Patrimoni Municipal de Sòl a serveis socials; finançar-les amb romanent de tresoreria disponible, o destinar a aquesta finalitat altres partides prescindibles (despeses de festes i esdeveniments actualment prohibits, dietes, formació que no es vaja a donar durant el període de l'estat d'alarma i aquells altres que es valoren per cada entitat en atenció a la seua autonomia local).

- Apel·lem ací a la **necessària coordinació interadministrativa amb l'objectiu comú d'actuar per a mitigar els efectes de la crisi del COVID-19**. Entenem que existeixen altres **mesures que podrien plantejar-se i, en el seu cas, escometre altres Administracions** (diferents de les entitats locals en les quals, per principi de proximitat a la ciutadania, ens hem centrat en aquest apartat de subvencions).

Així, entenem que les diferents diputacions provincials podrien acordar destinar part del seu superàvit a ajudar a les entitats locals (via subvencions o amb la posada a la disposició de recursos per a reforçar els serveis socials dels ajuntaments inclosos en la seua província, aliments, assistència domiciliària, etc.), però també podrien anticipar subvencions a municipis i fins i tot la recaptació dels tributs en elles delegats pels Ajuntaments. Per part seua, la Comunitat Autònoma, podrien fer el propi amb les subvencions finalistes, especialment les que es dediquen a serveis socials, objecte de les mesures urgents per a mitigar els efectes del COVID-19. Aquestes decisions ajudarien especialment a la població d'aquelles entitats locals amb problemes de finançament i liquiditat.

4.- De la contractació

En quart lloc, per la seua importància en la gestió dels recursos públics, fem esment a les principals mesures adoptades en matèria de **CONTRACTACIÓ**:

- El Reial decret llei 7/2020, de 12 de març, pel qual s'adopten mesures urgents per a respondre a l'impacte econòmic del COVID-19, en el seu capítol V, adopta una sèrie de mesures per a la gestió eficient de les Administracions Públiques. En aqueix sentit, contempla, en el seu article 16, la possibilitat d'acudir a la **tramitació d'emergència** regulada en l'article 120 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de Contractes del Sector Públic, **per a la contractació de tota mena de béns o serveis que precise l'Administració General de l'Estat per a l'execució de qualssevol mesures per a fer front al COVID-19**. El deslliurament de fons es realitzarà "a justificar" en aquests casos.

Código Seguro de Verificación	IV666635HZJ3YX7DWE4MCUYV4Y	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/IV666635HZJ3YX7DWE4MCUYV4Y	Página	9/14



Entenem que aquesta mesura resulta aplicable per als contractes en tramitació o nous i que no queda circumscrita a l'Estat, en aplicació del propi article 120 LCSP. Ara bé, **aquest tipus de tramitació no hauria de ser utilitzada** per a repartir diners públics a qui volen "fer negoci" amb aquesta desgràcia especulant i unflant els preus dels productes més demandats (per exemple, sanitaris que, en alguns casos, ni tan sols compleixen els estàndards mínims de qualitat) **ni fer-la extensiva per a actuar de manera immediata sense subjecció als requisits formals establits en la Llei excepte quan es justifique que és necessari per a satisfer una necessitat conseqüència del coronavirus**. Per tant, es recomana cautela i un **acord exprés** per cada òrgan competent per a decidir quines prestacions concretes requereixen d'aquest llit informal d'emergència.

- El Reial decret 463/2020, de 14 de març, pel qual es declara l'estat d'alarma, regula en la seua disposició addicional tercera la **suspensió de terminis administratius** per a tot el sector públic, llevat que l'òrgan competent dicte resolució motivada acordant les mesures d'ordenació i instrucció necessàries per a evitar perjudicis greus en els drets i interessos de les persones interessades en el procediment, amb la conformitat d'aquests, o si així ho sol·liciten.

El RD 465/2020, permet així mateix acordar motivadament la continuació d'aquells procediments administratius que vinguen referits a situacions estretament vinculades als fets justificatius de l'estat d'alarma, o que siguen indispensables per a la protecció de l'interès general o per al funcionament bàsic dels serveis (no obstant això, la suspensió dels termes i la interrupció dels terminis no serà aplicable als procediments administratius en determinats àmbits de Seguretat Social i tributaris). L'Advocacia de l'Estat ha precisat, en el seu informe del passat 16 de març (Criteri de la Subdirecció General dels Serveis Consultius de l'Advocacia General de l'Estat sobre l'aplicació del RD 463/2020, a les licitacions públiques) que, "atesa una interpretació literal, sistemàtica i finalista de la norma, cal entendre que es produeix una suspensió automàtica de tots els procediments que tramiten les entitats del sector públic, i això sense distinció de subjectes ni de procediments", resultant d'aplicació a tots els procediments administratius subjectes a la Llei de Contractes del Sector Públic, **quedant en suspens els expedients de contractació en tramitació**.

Sobre la conveniència de publicar un anunci a aquest efecte i un altre quan es repreguen, ens remetem a les recomanacions publicades en la mateixa data en la Plataforma de Contractació del Sector Públic, que poden consultar-se en : <https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma>

Ara bé, entenem (en línia amb les veus i criteris interpretatius publicats aquests dies) que **podrà continuar-se amb la tramitació dels contractes ja adjudicats** (o d'imminent adjudicació) **si l'execució material de les seues prestacions fora necessària i possible** (amb conformitat de la persona o entitat proposada com a adjudicatària) i adoptant sempre quantes mesures siguen indicades per les autoritats sanitàries en relació al COVID-19. Per descomptat, en tot cas, **es podrà recordar motivadament la continuació dels procediments en aquells contractes que cobrisquen necessitats estretament vinculades als fets justificatius de l'estat d'alarma, o indispensables** per a la protecció de l'interès general o per al funcionament bàsic dels serveis.

- El Reial decret llei 8/2020, de 17 de març, de mesures urgents extraordinàries per a fer front a l'impacte econòmic i social del COVID-19 (BOE 18/03/2020) contempla en el seu article 34 *Mesures en*

Código Seguro de Verificación	IV666635HZJ3YX7DWE4MCUYV4Y	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/IV666635HZJ3YX7DWE4MCUYV4Y	Página	10/14



matèria de contractació pública per a pal·liar les conseqüències del COVID-19, tendents a evitar la resolució d'aquests, amb mesures com ara:

. la **suspensió automàtica dels contractes de serveis i subministraments de prestació successiva vigents** a la seua entrada en vigor (amb abonament per l'entitat adjudicadora al contractista dels danys i perjudicis efectivament patits durant aquesta suspensió, prèvia la seua sol·licitud. En aquest sentit, s'aprecia la **necessitat que es verifique i controle internament l'acreditació de tals danys i es puguen agilitar així mateix pagaments parcials per a ajudar als perjudicats al més prompte possible**);

. la **suspensió automàtica dels contractes de serveis i subministraments de prestació successiva vigents** a la seua entrada en vigor (amb abonament per l'entitat adjudicadora al contractista dels danys i perjudicis efectivament patits durant aquesta suspensió, prèvia la seua sol·licitud. En aquest sentit, s'aprecia la **necessitat que es verifique i controle internament l'acreditació de tals danys i es puguen agilitar així mateix pagaments parcials per a ajudar als perjudicats al més prompte possible**);

. l'extensió de la nova "pròrroga forçosa" prevista en l'art. 29.4 de la LCSP a aquells contractes de serveis i de subministraments de prestació successiva, quan al seu venciment no s'haguera formalitzat el nou contracte que garantisca la continuïtat de la prestació com a conseqüència de la paralització dels procediments de contractació derivada del RD 463/2020, i per tant, **en el context del vigent estat d'alarma, donades les excepcionals circumstàncies en què es preveu amb caràcter ordinari acudir a tal continuïtat fora de la duració dels contractes i de les seues pròrrogues legalment previstes**. En aqueix context, tals suspensions no constituïran en cap cas causa de resolució (modificant-se l'article 208 LCSP);

. en la resta de contractes vigents, es preveu l'obligació d'acordar la pròrroga del termini d'execució del contracte a sol·licitud del contractista **per igual termini que dure la suspensió pel COVID-19, i no per causa imputable al contractista** (de fet, s'exigeix informe del director de l'obra que així ho expresse), i això òbviament sense imposició de penalitats per demora ni resolució contractual. Addicionalment, es contempla per als casos de suspensió que els contractistes tindran dret a l'abonament de les despeses salarials addicionals en els quals efectivament haguera incorregut com a conseqüència del temps perdut amb motiu del COVID-19, fins a un límit màxim del 10% del preu inicial del contracte, per la qual cosa insistim en la **necessitat de verificar i controlar internament l'acreditació fefaent de la realitat, efectivitat i quantia d'aquestes despeses**.

. D'igual manera, es contempla la possible suspensió dels contractes d'obres vigents quan ho sol·licite el contractista per no poder executar-ho com a conseqüència de la situació de fet creada per la pandèmia del coronavirus i les mesures per a mitigar-ho, així com una inversió del reequilibri econòmic financer en les concessions d'obres i de serveis vigents, imposant als òrgans contractants ampliar el termini de duració fins a un 15% per a pal·liar les conseqüències del COVID-19.

Código Seguro de Verificación	IV666635HZJ3YX7DWE4MCUYV4Y	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/IV666635HZJ3YX7DWE4MCUYV4Y	Página	11/14



Adicionalment, tal com ha assenyalat, per exemple, José Manuel Martínez Fernández³ (i es comparteix), les mesures que disciplina l'RDL 8/2020 no afecten a tots els contractes ni esgoten les possibilitats d'actuació dels òrgans de contractació per a fer front a l'efecte de l'estat d'alarma. Per tant, **cal plantejar-se actuacions concretes, adequadament motivades, en les quals s'adopten solucions sotmeses al règim general de la Llei de contractes** (per exemple, modificar els contractes quan l'interès públic requerisca incrementar o reduir les prestacions contractades o variar la data d'execució de part d'aquestes, a l'empara de la previsió de l'article 205.2.b) de la LCSP: "circumstàncies sobrevingudes i que foren imprevisibles en el moment en què va tindre lloc la licitació del contracte".) Això sense perjudici de la valoració d'aquest i els altres requisits legals en cada contracte, a més de seguir la tramitació procedimental corresponent, així com de les ordres oportunes dictades per l'òrgan contractant, previ informe del responsable del contracte, entre altres mesures. En eixe sentit, s'entén que, fent ús de la possibilitat conferida en l'article 21.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local, el vigent estat d'alarma habilita a l'alcaldia per a dictar quants acords s'estimen necessaris, donant compte al ple en la pròxima sessió que celebre.

5.- De la importància del context actual en la definició dels serveis essencials

En cinquè lloc, ens agradaria emfatitzar la importància de la tasca de cada Administració a l'hora de definir els seus **"serveis essencials"**. Per a això, es requereix una **resolució** dictada per l'òrgan competent de cada entitat que ha d'incloure la **motivació** que aquests serveis **es consideren essencials en el context del vigent** estat de necessitat col·lectiva, i, per tant, des d'una **perspectiva de contribuir a l'eficàcia de les mesures** de contenció de la crisi sanitària, social i econòmica que estem vivint, i aplicant els **principis de proporcionalitat i agilitat** que requereixen les circumstàncies excepcionals.

En eixe sentit, volem recordar que no existeix una definició ni una enumeració legal en el nostre dret intern de tals serveis essencials, si bé la seua concepció jurisprudencial ha anat variant precisament per a adaptar-se a cada context. Per totes, la Sentència del Tribunal Constitucional núm. 185/1995, de 14 de desembre, defineix els serveis essencials com a "serveis objectivament indispensables per a poder satisfer les necessitats bàsiques de la vida personal o social dels particulars d'acord amb les circumstàncies socials de cada moment i lloc". És a dir, la clau és que **satisfacen les necessitats essencials de la col·lectivitat** i precisament per això l'Administració no pot deixar de prestar-los al públic pel seu caràcter **indispensable i fonamental en cada context**. Per tant, davant la crisi del COVID-19, han de prendre's les mesures adequades per a prestar els serveis sanitaris, i de seguretat però també els serveis socials, que la seua essencialitat en aquests moments queda fora de tot dubte. I replantejar-se, en el si de cada entitat, altres serveis que potser abans no eren essencials i ara adquireixen dita qualificativa (com, per exemple, els serveis de neteja o els serveis informàtics, entre altres), a part dels tradicionalment definits com a essencials (com: hospitalari, educació, electricitat,

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	IV666635HZJ3YX7DWE4MCUYV4Y	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/IV666635HZJ3YX7DWE4MCUYV4Y	Página	12/14



proveïment d'aigua, serveis telefònics, control del trànsit aeri o transports mínims, en l'enumeració donada, entre altres, pel dret internacional (OIT- Gernigon, 1998).

6.- De les cauteles davant el risc de ciberatacs

Així mateix, des d'aquesta Agència volem cridar l'atenció, ara més que mai, a la importància de **prendre les mesures de seguretat i precaucions possibles** davant possibles **ciberatacs** i altra corrupció "informatitzada" que pretén obrir-se camí en el caos i el descontrol. Entre tots, hem de procurar així salvaguardar el nostre comú interès, el general de la ciutadania.

Finalment, en aquestes Reflexions, des de l'Agència Valenciana Antifrau **volem agrair a la ciutadania la seua solidaritat en respectar el confinament en les seues llars** i apel·lem així mateix al fet que, ara més que mai, totes les Administracions Públiques i el seu sector instrumental estiguem a l'alçada de les circumstàncies **comunicant-nos, coordinant-nos entre nosaltres per a ser capaces de donar respostes àgils a les necessitats de la nostra Comunitat**, complint així, per convicció, amb el mandat legalment previst en l'art. 3 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, d'actuar amb respecte als principis i deures de cooperació, col·laboració i coordinació entre Administracions; bona fe, confiança legítima i lleialtat institucional; economia, suficiència i adequació estricta dels mitjans a les finalitats institucionals; i responsabilitat per la gestió pública, entre altres i, en qualsevol cas, ajudant-nos amb generositat, compartint els nostres coneixements i experiències recíproques sobre la manera en què apliquem i controlem les mesures de contenció i mitigació dels efectes perversos del COVID-19.

"Si estem units, som més forts". Romanguem, doncs, units i recol·lectem junts els fruits dels nostres esforços per fer les coses tan bé com siga possible, ateses les circumstàncies, contribuint així eficaçment al fet **que els fons públics arriben prompte a qui realment els necessiten**, minimitzant, al seu torn, les irregularitats administratives constitutives de riscos de corrupció.

A tals efectes, poden formular consultes, suggeriments o compartir experiències que duguen a terme en les seues respectives entitats públiques en la següent adreça de correu electrònic:

prevencion@antifraucv.es

Els recordem així mateix que aquesta Agència té plenament operatiu la bústia de denúncies per a qui observen irregularitats contràries a l'interès general: <https://www.antifraucv.es/es/denuncia/buzon-de-denuncias/> .

València, 27 de març de 2020

Código Seguro de Verificación	IV666635HZJ3YX7DWE4MCUYV4Y	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/IV666635HZJ3YX7DWE4MCUYV4Y	Página	13/14



Entre les funcions atribuïdes a l'Agència Valenciana Antifrau, l'article 4f) de la seua norma fundacional destaca les d'assessorar i formular propostes i recomanacions en matèria d'integritat, ètica pública i prevenció de la corrupció en les entitats incloses en el seu àmbit d'actuació. En virtut d'aquest mandat, s'emet la present Recomanació, aprovada per Resolució del Director número 77, de data 27 de març de 2020.

AGÈNCIA VALENCIANA DE PREVENCIÓ I LLUITA CONTRA EL FRAU I LA CORRUPCIÓ DE LA COMUNITAT VALENCIANA.

Código Seguro de Verificación	IV666635HZJ3YX7DWE4MCUYV4Y	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/IV666635HZJ3YX7DWE4MCUYV4Y	Página	14/14

