

Nº de Expte.: /2020
Procedimiento: INFORME
Interesado: Ayuntamiento de ____
Ref.: CLNS

ANTECEDENTES:

Primero Ante la situación de estado de alarma declarada por el Gobierno a causa de la crisis sanitaria surgida como consecuencia del COVID-19, se ha solicitado informe sobre las medidas paliativas que los Ayuntamientos pueden adoptar, dirigidas a autónomos, pymes y familias que en su término municipal se hayan visto afectados, bien, en los dos primeros casos, por cese o reducción de actividad, bien el caso de familias, por no tener ingresos suficientes e incluso encontrarse en riesgo de exclusión social.

Segundo.- Se propone por el solicitante, y se ha considerado adecuado, que, más allá de las concretas cuestiones planteadas, que serán informadas, y siendo un tema de interés generalizado, se emita un informe que pueda resultar extensible a cualquier Ayuntamiento que lo considere oportuno, ampliándolo asimismo a aquellas otras medidas que los Ayuntamientos pudieran adoptar para paliar las consecuencias sociales y económicas tan negativas que el COVID19 están suponiendo en los distintos municipios.

Teniendo en cuenta lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36.1b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, es competencia de las Diputaciones Provinciales la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, y el Reglamento de Asesoramiento y Asistencia a Municipios.

En base a estos antecedentes se emite el siguiente **INFORME:**

LEGISLACIÓN APLICABLE

- ✓ Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara, para todo el territorio nacional, el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (RD 463/2020).
- ✓ Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).
- ✓ Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL).
- ✓ Decreto Legislativo 2/2014, de 28 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comercio de Castilla y León.

✓ Ley 1/1998, de 4 de junio de Régimen Local de Castilla (LRLCYL)

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró pandemia internacional la situación de emergencia ocasionada por el brote epidémico de COVID-19, aprobando el Gobierno el 14 de marzo de 2020, el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara, para todo el territorio nacional, el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, Real Decreto que ha sido complementado por otras medidas posteriores de carácter urgente para dar respuesta a la crisis sanitaria, económica y social.

La declaración del estado de alarma comportó, concretamente en el artículo 10 RD 463/2020, el establecimiento de una serie de medidas de contención en el ámbito de la actividad comercial, equipamientos culturales, establecimientos y actividades recreativas, actividades de hostelería y restauración, y otras adicionales, al señalarse en el apartado primero de dicho artículo que *“Se suspende la apertura al público de los locales y establecimientos minoristas, a excepción de los establecimientos comerciales minoristas de alimentación, bebidas, productos y bienes de primera necesidad, establecimientos farmacéuticos, sanitarios, centros o clínicas veterinarias, ópticas y productos ortopédicos, productos higiénicos, prensa y papelería, combustible para la automoción, estancos, equipos tecnológicos y de telecomunicaciones, alimentos para animales de compañía, comercio por internet, telefónico o correspondencia, tintorerías, lavanderías y el ejercicio profesional de la actividad de peluquería a domicilio. En cualquier caso, se suspenderá la actividad de cualquier establecimiento que, a juicio de la autoridad competente, pueda suponer un riesgo de contagio por las condiciones en las que se esté desarrollando.”*

Entre el amplio paquete de medias estatales que complementan el RD 463/2020, de 14 de marzo para dar respuesta a la crisis sanitaria, económica y social cabe citar, el Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública; 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; 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; el Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos derivados del COVID-19; el Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales; y el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, si bien, el deterioro de la situación económica como consecuencia de la pandemia del COVID 19, va a suponer que

muchos españoles tengan dificultades, tanto para mantener sus pequeños negocios, como, a nivel personal para adquirir productos de primera necesidad, ropa o material escolar.

Ante esta situación, se plantea a nivel municipal si es posible para los ayuntamientos, aprobar algún tipo de ayudas dirigidas, por una parte, a pequeñas y medianas empresas o a autónomos que han visto mermada, o incluso cesada su actividad económica y profesional, y por otra parte, a familias sin ingresos suficientes o en riesgo de exclusión social, participando, si fuera posible, y en la medida de lo posible. En ambos casos se plantea la duda de si existen competencias propias municipales que amparen dichas actuaciones o si por el contrario estaríamos ante competencias impropias que conlleven la aplicación del artículo 7.4 LRBRL.

Segunda.- Pequeñas y medianas empresas.

Ante la situación de crisis provocada por el impacto económico del covid-19 en pequeñas y medianas empresas y negocios de profesionales autónomos, la participación de los Ayuntamientos en el ámbito de sus competencias a fin de tratar de asegurar el sostenimiento de la actividad económica en sus respectivos municipios, entendemos que se puede plantear desde distintas líneas de actuación que pasaremos a exponer.

Previamente es preciso recordar que debe existir una adecuada correlación entre competencia municipal y gasto, de donde resulta que debemos atender tanto a las competencias municipales reconocidas tanto en la LRBRL, como en la legislación sectorial correspondiente y ello en cuanto que las competencias municipales no sólo vendrán determinadas por la legislación estatal o autonómica sobre régimen local, sino también, por la legislación sectorial de las distintas materias o sectores de actividad, tal y como se desprende de la Sentencia del Tribunal Constitucional 41/2016 de 3 de marzo de 2016 cuando señala que "Las leyes pueden atribuir competencias propias a los municipios en materias distintas de las enumeradas en el art. 25.2 LBRL, quedando vinculadas en todo caso a las exigencias reseñadas (apartados 3, 4 y 5). Así resulta del tenor literal del art. 25.2 LBRL, conforme al que las materias enumeradas son solo un espacio dentro del cual los municipios deben disponer «en todo caso» de competencias «propias», sin prohibir que la ley atribuya otras en materias distintas".

En particular entendemos que debemos atender al artículo 25.2 LRBRL, en lo que se refiere a la promoción de determinadas actividades, como son:

- h) Información y **promoción de la actividad turística** de interés y ámbito local.
- l) **Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.**
- m) **Promoción de la cultura y equipamientos culturales.**

Por otra parte, el **Decreto Legislativo 2/2014, de 28 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Comercio de Castilla y León**, atribuye a los poderes públicos, **promover actuaciones tendentes a conseguir el desarrollo armónico y la modernización de la actividad comercial y las estructuras comerciales** con sometimiento a una serie de principios generales, entre los que se encuentran:

- Promoción del desarrollo económico y la modernización de la actividad comercial con el objetivo final de incrementar la capacidad de competencia de las empresas y garantizar una ocupación laboral estable en el sector
- j) Desarrollo de políticas tendentes a la protección de las pequeñas y medianas empresas del sector.

También debemos atender al **TRLHL**, que en su artículo 2, tras enumerar los recursos que constituyen la hacienda de las entidades locales, prevé que "para la cobranza de los tributos y de las cantidades que como ingresos de derecho público, tales como prestaciones patrimoniales de carácter público no tributarias, precios públicos, y multas y sanciones pecuniarias, debe percibir la hacienda de las entidades locales de conformidad con lo previsto en el apartado anterior, dicha Hacienda **ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la hacienda del Estado**, y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes".

Fuera de los citados supuestos, y de las competencias que puedan haberse atribuido por delegación, nos encontraríamos ante competencias impropias, a las que se refiere el artículo 7.4 LRBRL.

➤ **AYUDAS ECONÓMICAS**

En el marco de sus competencias las entidades locales podrán posible habilitar líneas de ayudas, vinculadas a la modernización, desarrollo y promoción de las actividades desarrolladas en sus municipios. Es importante tener en cuenta que las ayudas han de vincularse a la modernización, desarrollo o promoción y no a paliar las consecuencias derivadas de la declaración del Estado de Alarma, salvo que el Estado otorgase a las entidades locales competencia para ello una vez que se elimine la suspensión de la apertura al público de los locales y establecimientos.

➤ **EXONERACIÓN DEL PAGO DE CANON A CONCESIONARIOS**

Se procederá a la revisión de los pliegos de condiciones que rigen las concesiones, ya que generalmente se suelen incluir cláusulas relativa a la suspensión del plazo concesional cuando quede impedida la efectiva ocupación de las instalaciones por causa no imputable al concesionario, tales como situaciones de

emergencia o acontecimientos similares, y en aquellos supuestos en que la utilización se encuentra efectivamente suspendida por las medidas que se han adoptado como consecuencia de la declaración del estado de alarma, se podrá proceder a la suspensión de la concesión con exoneración del pago del canon anual durante el período que dure el estado de alarma.

➤ **DEVOLUCIÓN DE TASAS**

De conformidad con el **artículo 26 TRLHL**, en su apartado primero, relativo al devengo, las tasas podrán devengarse, según la naturaleza de su hecho imponible y conforme determine la respectiva ordenanza fiscal. No obstante, el **apartado tercero** de este mismo artículo establece que *"cuando por causas no imputables al sujeto pasivo, el servicio público, **la actividad administrativa** o el derecho a la utilización o aprovechamiento del dominio público **no se preste o desarrolle, procederá la devolución del importe correspondiente**".*

➤ **EXENCIONES Y BONIFICACIONES**

Las posibles exenciones y bonificaciones fiscales, entendemos que deberán plantearse de cara al ejercicio presupuestario 2021, toda vez que el devengo de algunos tributos, como es el caso de IAE e IBI, tiene lugar el primer día del período impositivo y el período impositivo coincide con el año natural.

En todo caso debe tenerse en cuenta que el **artículo 9.1 del TRLRHL**, dispone que *"No podrán reconocerse otros beneficios fiscales en los tributos locales que los expresamente **previstos en las normas con rango de ley** o los derivados de la aplicación de los tratados internacionales y que, no obstante, también **podrán reconocerse los beneficios fiscales que las entidades locales establezcan en sus ordenanzas fiscales en los supuestos expresamente previstos por la ley.**"*

Añadiendo el art. 12 TRLRHL lo siguiente:

"1. La gestión, liquidación, inspección y recaudación de los tributos locales se realizará de acuerdo con lo prevenido en la Ley General Tributaria y en las demás leyes del Estado reguladoras de la materia, así como en las disposiciones dictadas para su desarrollo.

2. A través de sus ordenanzas fiscales las entidades locales podrán adaptar la normativa a que se refiere el apartado anterior al régimen de organización y funcionamiento interno propio de cada una de ellas, sin que tal adaptación pueda contravenir el contenido material de dicha normativa."

Ello implica que, resulta del todo punto necesario que los beneficios fiscales estén previstos en una norma con rango de Ley, de manera que las Ordenanzas fiscales, que tienen naturaleza reglamentaria, sólo pueden regular la aplicación del beneficio fiscal previamente establecido en la Ley, sin que crear beneficios o establecer requisitos que

no estén previstos en la norma, ni tan siquiera provisionales, dado que ello no está autorizado por la Ley.

➤ **FRACCIONAMIENTOS Y APLAZAMIENTOS EN EL PAGO DE TRIBUTOS**

El artículo 14, del RD Ley 7/2020, establece, como medida de apoyo financiero transitorio, la posibilidad de fraccionar el pago de tributos señalando que “en el ámbito de las competencias de la Administración tributaria del Estado, a los efectos de los aplazamientos a los que se refiere el artículo 65 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, se concederá el aplazamiento del ingreso de la deuda tributaria correspondiente a todas aquellas declaraciones-liquidaciones y autoliquidaciones cuyo plazo de presentación e ingreso finalice desde la fecha de entrada en vigor del presente real decreto-ley y hasta el día 30 de mayo de 2020, ambos inclusive, siempre que las solicitudes presentadas hasta esa fecha reúnan los requisitos a los que se refiere el artículo 82.2.a) de la Ley anterior. Añade en su apartado 3 que “será requisito necesario para la concesión del aplazamiento que el deudor sea persona o entidad con volumen de operaciones no superior a 6.010.121,04 euros en el año 2019”. Se prevé además en el apartado cuarto que “las condiciones del aplazamiento serán las siguientes: a) El plazo será de seis meses. b) No se devengarán intereses de demora durante los primeros tres meses del aplazamiento”.

Entendemos que estas posibilidades son igualmente extensibles al ámbito local, al señalar, como hemos dicho anteriormente, el artículo 2 TRLHL, que dicha la hacienda local **ostentará las prerrogativas establecidas legalmente para la hacienda del Estado**, y actuará, en su caso, conforme a los procedimientos administrativos correspondientes

Tercera. – Ayudas a familias y personas necesitadas.

En relación a las ayudas a familias y personas necesitadas, y la vinculación entre competencia y gasto, encontramos habilitación competencial en la LRBRL, al prever esta norma varias materias en las que se atribuye a los municipios competencias propias para actuar.

El artículo 25.2.e) LRBRL-, dispone que es competencia propia de los Municipios la **evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social**, siendo esta competencia obligatoria para los municipios de más de 20.000 habitantes, tal y como señala el art. 26.1.c) LRBRL.

El artículo 20 de la **Ley 1/1998, de 4 de junio de Régimen Local de Castilla y León** afirma:

1. Los municipios de Castilla y León ejercerán competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Leyes de la Comunidad Autónoma, en las siguientes materias:

n. Acción social y servicios sociales; protección de la infancia, atención a la juventud y promoción a la igualdad de la mujer; **prevención de la marginación e inserción social**.

2. Para el ejercicio de estas competencias, los municipios podrán crear y gestionar equipamientos e infraestructuras, planificar su ubicación, programar actividades y prestar cuantos servicios públicos deseen.

El artículo 45 de la **Ley 16/2010 de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León**, establece que *en los términos de la legislación del Estado y de la legislación de la Comunidad Autónoma, son competentes en materia de servicios sociales la Comunidad de Castilla y León, los Municipios con población superior a 20.000 habitantes y las Provincias, que ejercerán sus competencias en los Municipios con población igual o inferior a 20.000 habitantes, sin perjuicio de las competencias atribuidas al resto de las entidades locales por la legislación reguladora de régimen local o a las comarcas legalmente constituidas por la normativa correspondiente.*

Y el artículo 110 "in fine", establece que *"cuando un municipio con población inferior a los 20.000 habitantes destine recursos para la prestación de servicios sociales en su propio ámbito, dichos recursos habrán de **actuar coordinadamente con el equipo de acción social básica** correspondiente o con las estructuras organizativas funcionales que correspondan.*

Entendemos por tanto que **los municipios están habilitados para establecer ayudas**, como pueden ser subvenciones de emergencia social, en la medida de que esta situación puede incardinarse en el marco de la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. Tales conceptos ("*emergencia social*" o la "*atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social*"), en cuanto conceptos jurídicos indeterminados habrá de concretarse, si bien, cabría incluir a priori, a modo de ejemplo, gastos como pueden ser los de alquiler, hipoteca, reparaciones básicas de la vivienda con objeto de que la vivienda cumpla las condiciones de habitabilidad necesarias, así como material escolar y de estudios que permita que los niños puedan asistir continuar el curso escolar de forma no presencial, evitando posibles focos o riesgos de exclusión social.

Las ayudas deberán gestionarse **a través de subvenciones** y a este respecto el art. 22.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones establece como procedimiento ordinario el de concurrencia, de tal manera que la concesión directa es extraordinaria. El precepto citado define la concurrencia competitiva como "*el procedimiento mediante el cual la concesión de las subvenciones se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación*

entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicar, con el límite fijado en la convocatoria dentro del crédito disponible, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios”.

A tal fin el orden de presentación podría ser un criterio ágil para la concesión de las ayudas de emergencia, pero no el único, ya podría ocurrir que solicitudes presentadas con posterioridad tengan un grado de emergencia o de riesgo de exclusión superior al de aquellas solicitudes presentadas con anterioridad. Por tanto el criterio temporal de presentación sería el válido ante casos que presenten el mismo nivel de emergencia o riesgo de exclusión.

Finalmente, en relación a estas ayudas cabe señalar que el art. 3.1 Real Decreto Ley 8/2020 permite la utilización del superávit del ejercicio 2019 para financiar gastos incluidos *“en la política de gastos 23 (servicios sociales y promoción social) del anexo I de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de la Entidades Locales, previa aplicación de las reglas contenidas en la disposición adicional sexta de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Asimismo, dentro de aquella política de gasto, se considerarán, con carácter excepcional ya lo exclusivos efectos de este artículo, incluidas las prestaciones señaladas en el punto 2 del artículo 1 de este Real Decreto-ley”.*

Cuarta.- Arrendamientos. Nos referimos aquí a los arrendamientos de bienes municipales y los tratamos de forma separada en cuanto que pueden tener como arrendatario tanto una persona física como jurídica, pudiendo ser el afectado un autónomo, una pyme, e incluso una familia.

➤ **SUSPENSIÓN O REDUCCIÓN DEL PAGO DE ALQUILER A ARRENDATARIOS DE INMUEBLES MUNICIPALES**

Partiendo de que la falta de ingresos o la minoración de los mismos durante el periodo que dure el estado de alarma puede dar lugar a la incapacidad financiera de autónomos, pymes o familias para hacer frente al cumplimiento, total o parcial, de sus obligaciones de pago de renta de locales o de viviendas en alquiler, poniéndose en el caso de autónomos o pymes en serio riesgo la continuidad de sus actividades, entendemos que la forma de articular la suspensión o reducción del pago de alquileres sería través de la aplicación de la cláusula *«rebus sic stantibus»*.

Esta cláusula, de elaboración jurisprudencial, permite la modulación o modificación de las obligaciones contractuales si concurren los requisitos de

imprevisibilidad e inevitabilidad del riesgo derivado, excesiva onerosidad de la prestación debida y buena fe contractual.

La emisión del presente informe se realiza en términos genéricos y con la finalidad de ofrecer posibles vías de actuación, sin pretensión ni posibilidad de abarcar todas las posibilidades de actuación y en todo caso, no sustituirá al informe del Secretario-Interventor titular del Ayuntamiento, que deberá emitir en los supuestos previstos en los artículos 54.1 a) del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (TRLR), art. 173 del ROF y art. 3.3 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional.

Es cuanto se asesora, haciendo constar que lo expresado en este Informe no posee carácter vinculante, no es preceptivo y está sometido a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

LA TÉCNICO DE ADMINISTRACIÓN GENERAL,
SECCION DE ASESORAMIENTO A MUNICIPIOS