

NOTA SOBRE LA PROCEDENCIA DE MODIFICAR RESOLUCIONES DE CONCESIÓN DE SUBVENCIONES, AMPLIANDO EL PLAZO DE EJECUCIÓN DE DETERMINADAS ACTUACIONES SUBVENCIONADAS, ANTE LA SITUACIÓN DE CRISIS SANITARIA DERIVADA DEL COVID-19

Se ha realizado consulta sobre los efectos de la crisis sanitaria derivada del COVID-19 en determinados **procedimientos de concesión de subvenciones**.

Se plantea la posibilidad de acordar, con arreglo a Derecho, una modificación de las resoluciones de concesión de determinadas subvenciones para ampliar el plazo de ejecución de ciertas actuaciones subvencionadas, concretamente, las actividades consistentes en congresos, cursos, talleres, jornadas y otras relacionados con actividades formativas, de comunicación o sensibilizadoras, **que hayan sido canceladas como consecuencia de las recomendaciones de suspensión de actividades y de las medidas cautelares dictadas por las autoridades sanitarias dirigidas a la prevención de la propagación de la infección por virus COVID-19**.

Se indica en la propuesta de informe que la Orden SCO/3670/2007, de 4 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la convocatoria y la concesión de ayudas económicas a entidades privadas sin fines de lucro de ámbito estatal para la realización de programas supracomunitarios sobre drogodependencias, dispone en su artículo 9 que el plazo para realizar las actividades subvencionadas se determinará en la correspondiente convocatoria, sin hacer mayores precisiones, y que la Resolución de Convocatoria de las ayudas para 2019 previene en su artículo undécimo *“Las actividades subvencionadas deberán realizarse durante el año 2019 y hasta el 30 de junio de 2020”*, sin contemplar la posibilidad de prorrogar el plazo, siendo así que las únicas modificaciones que se recogen en la Convocatoria son las relativas a elementos del programa relativos al gasto.

Dado que la Resolución de Convocatoria no contempla la prórroga del plazo de ejecución de las actuaciones subvencionadas, y prevé, además, el reintegro de las subvenciones cuando las actuaciones subvencionadas se realicen fuera de plazo, se concluye que no cabe modificar las resoluciones de concesión de las referidas ayudas públicas, pues ello es contrario a la Convocatoria y puede, además, distorsionar el principio de concurrencia, pues *“cabe la posibilidad de que alguna entidad que no concurrió a la convocatoria de ayudas por no estar capacitada para realizar tales actividades dentro de esa fecha, pero sí con posterioridad, de haberse fijado un plazo mayor, sí hubiera concurrido”*.

Ello no obstante, la propuesta de informe considera que, ante la situación de estado de alarma existente desde la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID19, por aplicación de lo establecido en la disposición adicional tercera de dicha norma *“habrá de sumarse al plazo fijado en la Resolución de convocatoria*

para la realización de las actividades subvencionadas, el tiempo de vigencia del Estado de alarma, las medidas acordadas durante el cual hayan hecho de imposible realización las mentadas actividades”.

Con relación a las referidas cuestiones, se efectúa las consideraciones que seguidamente se exponen.

Comenzando, en primer lugar, por la posibilidad de acordar la modificación de las resoluciones de concesión de estas ayudas públicas, el artículo 17.3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), dispone que *“la norma reguladora de las bases de la concesión de las subvenciones concretará, como mínimo, los siguientes extremos: (...) l) Circunstancias que, como consecuencia de la alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión de la subvención, podrán dar lugar a la modificación de la resolución”.*

Por su parte, el artículo 64 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones (RLGS), establece, al regular la *“Modificación de la resolución”*, que *“una vez recaída la resolución de concesión, el beneficiario podrá solicitar la modificación, si concurren las circunstancias previstas a tales efectos en las bases reguladoras, tal y como establece el artículo 17.3.l) de la ley, que se podrá autorizar siempre que no dañe derechos de tercero”.*

Dado que, las bases reguladoras de las subvenciones que nos ocupan no contemplan la modificación del plazo de ejecución de las actuaciones subvencionadas, la modificación de las resoluciones de concesión de las subvenciones para ampliar o prorrogar dicho plazo no resultaría amparada ni por la LGS ni por su Reglamento. Por otra parte, una modificación como la que se plantea podría vulnerar el principio de concurrencia, pues no puede excluirse que existan terceros que pudieran haber concurrido a la convocatoria de estas ayudas, de haber conocido la posibilidad de que se ampliase el plazo de ejecución de las actividades subvencionadas.

Por todo lo expuesto, se considera que no procede, con arreglo a Derecho, la modificación de las resoluciones de concesión de subvenciones para ampliar o prorrogar el plazo de ejecución de las actuaciones subvencionadas, ante las situaciones derivada de la emergencia sanitaria del COVID-19.

En segundo lugar, se propone en la propuesta de informe la aplicación a este supuesto de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID19, que bajo la rúbrica *“suspensión de plazos administrativos”*, establece lo siguiente:

“1. Se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo.

2. La suspensión de términos y la interrupción de plazos se aplicará a todo el sector público definido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

3. *No obstante lo anterior, el órgano competente podrá acordar, mediante resolución motivada, las medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento y siempre que éste manifieste su conformidad, o cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo.*

4. *Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, desde la entrada en vigor del presente real decreto, las entidades del sector público podrán 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.*

(...)”.

Se ha manifestado en anteriores ocasiones que *“la suspensión de términos y la interrupción de plazos regulada en la citada disposición adicional tiene un alcance amplio, comprensivo de todos los procedimientos tramitados por las entidades del sector público definido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre”.*

En el mismo sentido, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha señalado, en su Nota Interpretativa publicada el 23 de marzo de 2020 respecto del alcance de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, que *“por su mandato, se produce la suspensión automática de todos los procedimientos de las entidades del sector público desde la entrada en vigor de la norma cualquiera que sea su naturaleza”* (sin perjuicio de las excepciones a la suspensión automática que en la propia norma se establecen), y que *“los procedimientos se reanudarán cuando desaparezca la situación que originó esta suspensión, esto es, la vigencia del estado de alarma”.*

Siendo esto así, se plantea la duda de si la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 resulta aplicable a las actuaciones que realicen los beneficiarios de las subvenciones para dar cumplimiento a las condiciones impuestas en las respectivas resoluciones de otorgamiento de la subvención. Es cierto que en la resolución de otorgamiento de la subvención la Administración concedente impone al beneficiario la realización de determinadas actuaciones y dentro de unos plazos, y que el cumplimiento de las condiciones impuestas al beneficiario deberá ser posteriormente comprobado por la Administración, pero también lo es que la fase de ejecución de las actuaciones subvencionadas es una actuación atribuible a particulares (los beneficiarios), que no constituye, en sentido técnico jurídico, un “procedimiento administrativo”. Efectivamente, la LGS regula en su Título I el procedimiento de concesión y gestión de las subvenciones, en el que se incluyen: el Capítulo I, referido al procedimiento de concesión de subvenciones; el Capítulo II, relativo al procedimiento de concesión en régimen de concurrencia competitiva, el Capítulo III, dedicado al procedimiento de concesión directa, el Capítulo IV, referido al procedimiento de gestión y justificación de la subvención pública, y el Capítulo V, relativo al procedimiento de gestión presupuestaria. Y desarrolla en el Título II el Procedimiento de reintegro de subvenciones, sin regular como “procedimiento administrativo” la fase intermedia de ejecución por el beneficiario de las actuaciones impuestas por la resolución de subvención.

Ello no obstante, se entiende aplicable a este supuesto la suspensión de plazos prevista en la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 por los siguientes motivos, ponderados o apreciados en su conjunto:

1º.- La fase de ejecución de las actuaciones subvencionadas por el beneficiario, aun siendo una actuación realizada por un particular y no por una Administración Pública, está inserta, en un sentido amplio, en el procedimiento de concesión de la subvención y ha de considerarse inseparablemente vinculado tanto a la fase previa de concesión de la ayuda pública como, sobre todo, a la posterior fase de comprobación, que lleva anudada la posibilidad de reintegro.

Cabe por ello entender razonablemente que **la suspensión de plazos administrativos operada por la disposición adicional tercera de continua referencia alcance también a los plazos para ejecutar las actuaciones subvencionadas impuestas en la resolución de concesión de la subvención o en la normativa aplicable a la misma.**

- No tendría sentido que, conforme a la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, las actuaciones administrativas de comprobación hayan de entenderse suspendidas (sin perjuicio de las excepciones que puedan acordar los órganos competentes conforme a dicha norma), y que no lo estén los plazos para que los beneficiarios, también afectados por la declaración del estado de alarma, ejecuten las actuaciones subvencionadas, pues en otro caso quebraría la unidad lógica de todas las fases (concesión, ejecución y posterior comprobación) que integran el procedimiento de concesión de la subvención, entendido en un sentido amplio.
- La declaración del estado de alarma operada por el Real Decreto 463/2020 deriva de una norma con rango de ley orgánica (La Ley Orgánica 4/1981, de 1 de julio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio), que tiene por finalidad regular, imponiendo limitaciones a ciertos derechos individuales, una situación de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, para controlar la epidemia del COVID-19 y contener su contagio. **No tendría sentido desatender el mandato excepcional de dicha declaración de estado de alarma, y pretender mantener inalteradas unas condiciones de ejecución de subvenciones impuestas por bases reguladoras de rango normativo inferior.**

La ejecución en plazo de las actuaciones subvencionadas implicaría exigir a los beneficiarios (contra lo dispuesto en el Real Decreto de declaración del estado de alarma) la organización de cursos, conferencias, seminarios, y actividades análogas que resultan totalmente prohibidas en la actual situación de crisis sanitaria. El Real Decreto 463/2020 no solo impone limitaciones a la libertad individual de movimiento, sino que, con la finalidad declarada de evitar aglomeraciones de personas que puedan favorecer su contagio, en su Anexo prohíbe la apertura de determinados locales que impliquen la realización de reuniones presenciales de grupos de personas, entre las que cita, particularmente, las salas de conferencias.

En suma, exigir a los beneficiarios el cumplimiento de los plazos para ejecutar las actuaciones subvencionadas entrañaría alentar una contravención del Real Decreto 463/2020, consecuencia jurídica que no resulta admisible.

Por todo lo expuesto, ha de entenderse que el plazo de ejecución de las actuaciones subvencionadas por los beneficiarios, en las ayudas públicas que se consideran, resulta afectado por la suspensión de plazos administrativos acordada por la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020.

Madrid, a 27 de marzo de 2020.

Asesoría Jurídica de MERCASA.