

CONSIDERACIONES ACERCA DE LAS SUBVENCIONES

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.g) del Reglamento Orgánico de la Oficina Municipal contra el Fraude y la Corrupción, de fecha 23 de diciembre de 2016 (Boletín Ayuntamiento de Madrid de 13 de enero de 2017) corresponde a la Oficina, en el ámbito definido en su artículo 1, *“asesorar, informar, formular propuestas y recomendaciones en las materias de su competencia a los distintos órganos municipales”*.

Conforme a dicha competencia se elabora el siguiente informe:

En la actividad de las entidades locales, las subvenciones son un instrumento de utilidad para el mejor servicio de los intereses generales pero al mismo tiempo constituyen un gasto público de notable peso. El patrimonio público implicado en cada subvención bien merece una reflexión en aras de destacar aquellos aspectos de interés que pudieran considerarse para el logro de la máxima utilidad, rentabilidad y transparencia de los recursos públicos.

1.- Las subvenciones como actividad de fomento

En el ámbito local, las subvenciones se incardinan en la actividad de fomento cuyo fundamento jurídico queda reflejado en el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL): *“El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”*.

La propia Exposición de Motivos de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en lo sucesivo, LGS) así lo señala: *“la actividad administrativa de fomento que se concreta en una subvención, como una de las medidas que utiliza la Administración Pública*

para fomentar la actividad de los particulares hacia fines considerados de interés general”.

Con esa actividad administrativa de fomento, la Administración responde de manera directa a determinados comportamientos considerados de interés general, mediante la entrega de una cantidad, en concepto de subvención, no como una liberalidad, sino para promover los fines públicos que pretende potenciar. Destaca el carácter condicional en la subvención, toda vez que su otorgamiento se produce para que el beneficiario lleve a cabo una determinada actuación o comportamiento, en los términos establecidos en la concesión.

2.- Concepto de subvención

Viene definida en el artículo 2 de la LGS, considerándose como tal toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de dicha ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los requisitos que en el mismo se establecen. A saber, que la entrega económica se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios, estando sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad o la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar. El beneficiario debe cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido. En todo caso, el proyecto, la acción, conducta o situación financiada debe tener por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública, interés social o de promoción de una finalidad pública.

En el ámbito doctrinal, Fernández Farreres considera que la subvención es *“una atribución patrimonial a fondo perdido, normalmente una suma dineraria, sin obligación de devolver por el beneficiario, que una Administración pública realiza a favor de otra Administración Territorial distinta o, más frecuentemente, a favor de particulares, afectada o vinculada a un fin por el que se otorga»*

3.- Naturaleza jurídica de la subvención

Aun tratándose de un acto de disposición a título gratuito no podemos considerar que sea una donación. Se trata de un acto administrativo que genera una relación jurídica sujeta a condición.

La jurisprudencia ha destacado que la subvención no obedece a un ánimo de donación. Así, podemos citar, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso de fecha 18 de julio de 2006 (recurso: 165/2006) *“la subvención no responde a una «causa donandi», sino a la finalidad de intervenir en la actuación del beneficiario a través de unos condicionamientos o de un «modus», libremente aceptado por aquél. Por consiguiente, las cantidades otorgadas en concepto de subvención están vinculadas al cumplimiento de la actividad prevista. Se aprecia, pues, un carácter condicional en la subvención, en el sentido de que su otorgamiento se produce siempre bajo la condición resolutoria de que el beneficiario tenga un determinado comportamiento o realice una determinada actividad en los términos en que procede su concesión (Cfr SSTs 20 de junio, 12 de julio y 10 de octubre de 1997, 12 de enero y 5 de octubre de 1998, 15 de abril de 2002 «ad exemplum»). Nuestra jurisprudencia, como se refiere en la sentencia de 20 de mayo de 2003 (RC 5546/1998), ha reconocido el carácter modal de la subvención o, si se prefiere, su naturaleza como figura de Derecho público, que genera inexcusables obligaciones a la entidad beneficiaria, cuyo incumplimiento determina la procedencia de la devolución de lo percibido sin que ello comporte, en puridad de principios, la revisión de un acto administrativo declarativo de derechos que haya de seguir el procedimiento establecido para dicha revisión en los artículos 102 y siguientes de la LRJ y PAC. Y es que la subvención comporta una atribución dineraria al beneficiario a cambio de adecuar su actuación a los fines perseguidos con la indicada medida de fomento y que sirven de base para su otorgamiento. La subvención no responde a una causa donandi, sino a la finalidad de intervenir la Administración, a través de unos condicionamientos o de un modus, libremente aceptado por el beneficiario en la actuación de éste”*.

El establecimiento de subvenciones se inscribe dentro de la potestad discrecional de la Administración. Sin embargo, esta discrecionalidad se circunscribe únicamente a la voluntad de crearlas, una vez que la subvención ha sido anunciada y regulada normativamente, termina la discrecionalidad y comienza la regla. En este sentido consta reiterada jurisprudencia, resumida en la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de

mayo de 2008 (recurso 5005/2005): *“Según resulta de la jurisprudencia reiterada de esta Sala, expresada entre otras en las sentencias de 7 de abril de 2003 (RC 11328/1998), de 4 de mayo de 2004 (RC 3481/2000) y de 17 de octubre de 2005 (RC 158/2000), la naturaleza de dicha medida de fomento administrativo puede caracterizarse por las notas que a continuación se reseñan: En primer lugar, el establecimiento de la subvención puede inscribirse en el ámbito de las potestades discrecionales de las Administraciones públicas, pero una vez que la subvención ha sido regulada normativamente termina la discrecionalidad y comienza la previsión reglada cuya aplicación escapa al puro voluntarismo de aquéllas. En segundo término, el otorgamiento de las subvenciones ha de estar determinado por el cumplimiento de las condiciones exigidas por la norma correspondiente, pues de lo contrario resultaría arbitraria y atentatoria al principio de seguridad jurídica. Más concretamente, el otorgamiento de la subvención ha de estar determinado por el cumplimiento de todas las condiciones exigidas por la normativa correspondiente, pues de lo contrario resultaría arbitraria la discrecionalidad de actuar de la Administración y totalmente atentatoria a la seguridad jurídica”*.. Igualmente ha declarado el Tribunal Supremo (Cfr. Sentencia de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo de 22 de noviembre de 2004) que *...en materia de subvenciones cual es el supuesto de autos, esta Sala del Tribunal Supremo, tiene reiteradamente declarado a) que la Administración, puede o no crearlas, pero una vez creadas y convocadas ha de concederlas en los términos anunciados; b) que quienes soliciten la subvención y reúnan las condiciones de la convocatoria de la subvención tienen derecho a obtenerla en las condiciones establecidas; y c) que la obligación de la Administración que crea y convoca la subvención y el derecho de que quienes la soliciten, estén delimitadas por la cuantía fijada en la convocatoria o en los presupuestos a que la misma se remite ...”*.

La regla a la que han de ajustarse las subvenciones viene determinada por los principios generales que el artículo 8.3 de la LGS dispone que deben informar la gestión de subvenciones: publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación; eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos.

Sin olvidar el Derecho de la Unión Europea, dado que los Estados miembros tienen la potestad para establecer y otorgar ayudas, pero

con sometimiento a las limitaciones comunitarias, a tenor de los dispuesto en los artículos 87 y 88 del Tratado Constitutivo de la Unión Europea.

4.- Marco normativo que las regula

El marco normativo de las subvenciones es trascendental para conocer en cada caso la regulación que le es de aplicación.

Con carácter general, y sin perjuicio de la normativa administrativa básica que con carácter general es de aplicación, la normativa específica aplicable en materia de subvenciones en el Ayuntamiento de Madrid:

- Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS).
- Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (RLGS).
- Ordenanza de Bases Reguladoras Generales para la concesión de Subvenciones por el Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Públicos (OBRGS) de 30 de octubre de 2013, modificada por acuerdo de 31 de mayo de 2017 del Pleno del Ayuntamiento de Madrid.
- Instrucciones relativas a la tramitación de subvenciones, emanadas del órgano competente.
- Planes Estratégicos de Subvenciones (PES) de cada Área.
- Bases reguladoras de cada convocatoria o Convenios reguladores, en su caso.

5.- Diferencias con otras figuras jurídicas

Existe el riesgo, en ocasiones, de que se acuda a la utilización de fórmulas jurídicas que produzcan efectos similares a la subvención, pero que pudieran carecer de algunos de sus requisitos y garantías. Tal es el caso, de los contratos de patrocinio.

El patrocinio responde netamente a la naturaleza jurídica del acuerdo de voluntades. Como actividad de fomento, la subvención no descansa tanto en el acuerdo de voluntades cuanto en el incentivo económico para que una actividad particular se siga llevando a cabo. En el patrocinio el interés de la entidad pública no es tanto que la actividad en si misma sino la publicidad del nombre de dicha entidad, visible al público general. En la subvención no existe contraprestación, sino justificación de la aplicación de los fondos públicos al fin de interés general.

El uso de los contratos de patrocinio, especialmente en actividades culturales, deportivas o sociales, se presenta, en ocasiones, en características mas propias de la subvención que del contrato. En la medida de lo posible, conviene atender a los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad e igualdad, que informan el régimen de las subvenciones.

Respecto al convenio de colaboración, podemos observar que el fin común que contiene presenta unos contornos menos nítidos. Los convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos y si así fuera, su naturaleza y régimen jurídico se ajustará a lo previsto en la legislación de contratación pública. Los convenios son el instrumento habitual para canalizar las subvenciones directas previstas nominativamente en los Presupuestos Generales. En los convenios, los derechos y obligaciones del órgano concedente y del beneficiario se contienen en sus cláusulas, con la apariencia de negocio bilateral para satisfacer necesidades compartidas. No deberíamos contemplarlos como verdaderos convenios bilaterales y excluirlos del ámbito de la LGS, toda vez que se suscriben para incentivar el comportamiento de terceros, mediando una transferencia de fondos, siendo manifestación de acciones de fomento, en el entorno de las subvenciones.

Cuando se suscriben convenios para canalizar subvenciones deben sujetarse plenamente a la normativa de aplicación en materia de subvenciones.

6.- La importancia de los Planes Estratégicos de Subvenciones

El artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece, como uno de los principios generales que deben respetar las Administraciones Públicas, el de *“planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas”*.

Asimismo, el artículo 8 de la LGS señala que las Administraciones públicas, si se proponen el establecimiento de subvenciones, con carácter previo, deberán concretar en un plan estratégico de subvenciones los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.

La regulación del PES ha sido desarrollada en el RLGS. El carácter programático de los Planes viene expresado en la Exposición de Motivos, *“los planes estratégicos tienen mero carácter programático, constituyéndose, en esencia, en un instrumento fundamental para orientar los procesos de distribución de recursos en función del índice de logro de fines de las políticas públicas”*. Constituyen un instrumento necesario para conectar la política de asignación presupuestaria a los rendimientos y objetivos alcanzados en cada política pública gestionada a través de subvenciones.

Las subvenciones deben obedecer a objetivos que, una vez analizados si se cumplen o no, deben conllevar un impacto en las mismas, de manera que se mantengan, modifiquen o supriman.

Sobre la utilidad de los PES se ha pronunciado también el Tribunal de Cuentas, en su “Informe de Fiscalización de los Planes Estratégicos de Subvenciones (PES) de los Ministerios del Área Político-Administrativa del Estado”, en una de cuyas recomendaciones indicaba: *“sería conveniente aprobar anualmente normas para la elaboración de los PES y para determinar el contenido de los informes de seguimiento de los mismos, que podrían coadyuvar a los gestores públicos en la ejecución de la política subvencional”*.

Habida cuenta del carácter programático que tienen los PES, los mismos no crean derechos ni obligaciones, quedando su efectividad supeditada a que se ejecuten las diferentes líneas de subvención, y a la disponibilidad presupuestaria que lo permita.

La OBRGS del Ayuntamiento de Madrid dispone, en sus artículos 9 y 10, la obligación de disponer de un PES, cuyo contenido, en consonancia con lo establecido en el RLGS, explicitará los objetivos y efectos que se pretenden conseguir, sectores a los que se dirige la actuación, plazo necesario para su consecución, costes previsibles, fuentes de financiación. También contendrán el régimen de seguimiento y evaluación, determinando un conjunto de indicadores vinculados a los objetivos, así como a la evaluación de los planes estratégicos anteriores.

Estos PES, que se aprueban por un periodo de tres años - excepto que, por la especial naturaleza del sector afectado, sea conveniente una vigencia diferente - otorgan a las subvenciones una mayor transparencia y publicidad.

Cada Área de Gobierno, anualmente realizará la actualización de los planes y emitirá un informe sobre su grado de ejecución, efectos y repercusiones presupuestarias.

Es importante una elaboración cuidadosa y reflexiva de los planes estratégicos, considerando los mismos no solo como un elemento formal a cumplimentar, sino como un verdadero y eficaz medio para la consecución de intereses generales optimizando los recursos públicos, de manera que puedan obtenerse el máximo de resultados.

Tan importante es el esfuerzo en el diseño y redacción de los diferentes PES para la consecución de los objetivos y acciones que se pretenden fomentar, como los criterios y los procedimientos para su seguimiento, evaluación y control.

El Ayuntamiento de Madrid cuenta con guías de redacción e Instrucciones que bien implantadas y atendidas son adecuados medios para la obtención de idóneos resultados. A este respecto, los diferentes servicios implicados, con competencias en materia de subvenciones, deben considerar estos planes estratégicos como el primer eslabón de la cadena, no solo un trámite formal a cubrir, sino la esencia de lo que se quiere obtener.

Como puede observarse en los informes de evolución definitivos de planes estratégicos de diferentes Áreas, de la Dirección General de Contratación y Servicios para el periodo 2016-2018, son varios los aspectos de mejora recomendados por los mismos: la aportación de

datos exactos, la asignación de metas a los indicadores, así como la existencia de objetivos e indicadores cuantificados y desagregados, que permitan una evaluación, preferente anual.

Las estrategias bien definidas permiten una mejora de los resultados y un mayor impacto. Contribuyendo también a tal fin, la introducción de indicadores y procedimientos que aseguren una evaluación continua de los proyectos y acciones subvencionadas.

7.- Procedimientos concesión subvenciones

Determinados en el artículo 22 de la LGS y artículo 23 de la OBRGS, el procedimiento ordinario de concesión de subvenciones se tramitará en régimen de concurrencia competitiva. Si bien podrán concederse de forma directa las subvenciones previstas nominativamente en los presupuestos generales, así como aquellas cuyo otorgamiento o cuantía venga impuesto a la Administración por una norma de rango legal, y con carácter excepcional, aquellas otras subvenciones en que se acrediten razones de interés público, social, económico o humanitario, u otras debidamente justificadas que dificulten su convocatoria pública

Las bases reguladoras de las subvenciones son un elemento importante al contener el régimen jurídico de la subvención. La convocatoria tendrá necesariamente el contenido mínimo establecido en el artículo 23.2 LGS.

La obligación, desde enero de 2016, de remisión de información de las convocatorias y resoluciones de subvenciones a la Base de Datos Nacional de Subvenciones (BDNS) garantiza el derecho de la ciudadanía a conocer las subvenciones convocadas, contribuyendo a los principios de publicidad y transparencia. El Real Decreto 130/2019, de 8 de marzo, por el que se regula la Base de Datos Nacional de Subvenciones y la publicidad de las subvenciones y demás ayudas públicas, pretende, entre otros objetivos, servir como instrumento para la planificación de las políticas públicas, para la mejora de la gestión y para la lucha contra el fraude.

Respecto de las subvenciones directas, previstas en el artículo 22.2.c) de la LGS, incidir en los establecido en el artículo 67.3.a) del RGS, que

exige la justificación del carácter singular de estas subvenciones. Cuanto mas y mejor quede acreditada la dificultad o imposibilidad de una convocatoria pública, así como el interés público de su excepcionalidad, mayor garantía de gestión.

De interés es el informe emitido por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), relativo a la evolución de las subvenciones públicas en España en 2018, cuando propone respecto a las citadas subvenciones de concesión directa:

“- Mayor detalle en la justificación del importe económico y en la actividad desarrollada por los beneficiarios de subvenciones de concesión directa.

- Mejora de la visibilidad y rendición de cuentas de las subvenciones de concesión directa concedidas, especialmente a partir de determinados importes”

8.- Evaluación y seguimiento de las subvenciones

La LGS, en su exposición de motivos, adelanta que en su contenido legal se *“establece un sistema de seguimiento a través del control y evaluación de objetivos, que debe permitir que aquellas líneas de subvenciones que no alcancen el nivel de consecución de objetivos deseado o que resulte adecuado al nivel de recursos invertidos puedan ser modificadas o sustituidas por otras más eficaces y eficientes, o, en su caso, eliminadas.”*

Una vez otorgada la subvención, cobran especial importancia los mecanismos legales previstos para velar por el cumplimiento efectivo de los intereses públicos a los cuales ha obedecido la concesión. Si bien el proceso de concesión requiere un importante y laborioso esfuerzo para garantizar el cumplimiento de todos los aspectos legales exigidos, no es menos importante el seguimiento y control de las subvenciones.

En este sentido, la obligación viene introducida expresamente en el artículo 32 de la LGS: *“El órgano concedente comprobará la adecuada justificación de la subvención, así como la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión o disfrute de la subvención.”*

El órgano concedente debe comprobar los aspectos formales, pero también verificar que la realización de la actividad o proyecto, así como el cumplimiento de la finalidad comprometida.

Una evaluación efectiva requiere, previamente, que los resultados a obtener se hayan definido de manera clara y operativa, de lo contrario no sería posible su adecuada medición. Posteriormente, se ha de realizar una observación continua de la actividad o proyecto, recogiendo todos los datos e información necesaria para una valoración de los resultados.

Este seguimiento permitirá, no solo facilitar la evaluación final, sino también modificar aquellos elementos que así lo requieran para evitar desviaciones sobre lo planificado.

La mera existencia de la evaluación continua ya produce un efecto positivo en la actividad subvencionada, que puede observar cómo se van cumpliendo los objetivos. Además, la entidad beneficiaria, sabedora del control, puede redoblar los esfuerzos para conseguir una correcta gestión de la subvención. Contribuiría a dicho efecto, hacer partícipes a los beneficiarios en el proceso de evaluación. De utilidad sería la exigencia de informes periódicos, a los beneficiarios, y velar por que los mismos sean aportados con la cadencia y contenido establecidos. Mas fácil es corregir las desviaciones o falta del cumplimiento en los objetivos previstos durante el desarrollo y ejecución de los proyectos, ya que una vez finalizados los mismos mala solución existe, más allá del reintegro, previo trámite de los procedimientos legales. Debemos valorar que la finalidad de la subvención es el cumplimiento de todos los fines previstos y la consecución de los resultados deseados. Hay que tomar todas las medidas a nuestro alcance para ello. Las consecuencias del no cumplimiento puede no perjudicar a las arcas municipales, si una vez constatada la falta de justificación, se retornan los fondos públicos a las mismas. Pero se ha perdido la oportunidad de obtener beneficios a los intereses públicos que se pretendían conseguir con la subvención.

Por último, el artículo 19 de la OBRGS prevé que el órgano convocante o concedente pueda establecer un sistema de evaluación y pago o reintegro, según corresponda, en función de los resultados obtenidos por el beneficiario. Este aspecto deberá quedar claramente previsto

en la convocatoria. Nuevamente hay que destacar la necesidad de determinar con precisión los objetivos, medibles, objetivados y cuantificables a lograr para hacer depender de ellos el pago por resultados.

9.- La justificación de las subvenciones

La justificación de la subvención esta carente de cualquier margen discrecional de la administración, la cual debe cumplir estrictamente con el procedimiento previsto en su regulación.

La rendición de cuenta es un acto obligatorio para el beneficiario, dispuesto en el artículo 30.2 de la LGS.

En nuestra regulación municipal, las obligaciones de los beneficiarios quedan detalladas en el artículo 16 de la OBRGS: cumplir el objetivo, ejecutar el proyecto, realizar la actividad o adoptar el comportamiento que fundamenta la concesión de las subvenciones. Exigiéndoles, también, la justificación - ante el órgano concedente - del cumplimiento de los requisitos y condiciones, así como la realización de la actividad, y el cumplimiento de la finalidad determinada en la concesión. Completa dichas obligaciones el deber de someterse a las actuaciones de comprobación a efectuar por el órgano concedente.

El deber de justificación queda expuesto en la redacción del artículo 34 de dicha ordenanza.

También en el ámbito jurisprudencial queda reflejado el citado deber. Cabe citar la sentencia de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional, de fecha 15 de abril de 2015 (Recurso: 311/2014) en la que se declara: *“las subvenciones, por su propia naturaleza de donación modal, supone una entrega condicionada de una determinada cantidad, por lo que el beneficiario de la misma se compromete, no sólo a la realización de los compromisos que justificaron dicha subvención, sino también al cumplimiento de todas y cada una de las condiciones que se le impusieron con motivo de dicha concesión, dando lugar el incumplimiento de las mismas /.../ al reintegro correspondiente. Así lo hemos señalado reiteradamente en armonía con lo declarado por la jurisprudencia constante del Tribunal Supremo que hace recaer en quien disfruta la subvención la carga de probar que ha cumplido todas y cada una de las*

condiciones determinantes de su otorgamiento y disfrute, de tal manera que la interpretación de la normativa aplicable a esta materia debe llevarse a cabo de forma estricta y rigurosa”.

Asimismo, el Tribunal Supremo ha fijado doctrina referida al cumplimiento de los requisitos formales, señalando, en su sentencia de fecha 7 de julio de 2005, que *“la no acreditación del cumplimiento de las condiciones en el tiempo y forma recogida en la Orden por la que se concedía la subvención, debe necesariamente reputarse un incumplimiento de la misma./.../ han de cumplirse las condiciones de fondo, pero también han de cumplirse las condiciones formales que se establezcan relativas al tiempo y forma de la acreditación y ese cumplimiento incumbe acreditarlo a la actora”.)*

El control financiero de las subvenciones le corresponde a la Intervención General. No obstante, el órgano gestor también tiene reconocidas determinadas facultades de control, así viene determinado en artículo 43 de la LGS.

En los artículos 84 y 85 del RGS podemos observar una separación en la comprobación formal y material del órgano gestor.

Así, el artículo 84 RGS establece que el órgano concedente de la subvención llevará a cabo la comprobación de la justificación documental de la subvención, con arreglo al método que se haya establecido en sus bases reguladoras, a cuyo fin revisará la documentación que obligatoriamente deba aportar el beneficiario o la entidad colaboradora. Aspecto formal.

Por su parte, el artículo 85 dispone la obligación del órgano gestor de comprobación de la realización de la actividad y del cumplimiento de la finalidad que determinen la concesión y disfrute de la subvención. Aspecto material.

En la comprobación formal, el órgano concedente deberá comprobar la justificación que obligatoriamente debe presentar el beneficiario. Esta comprobación se fundamenta en la documentación aportada por el beneficiario, que debe ser suficiente para acreditar el cumplimiento de sus obligaciones. En este aspecto se constata que los gastos se corresponden con lo subvencionado, pero la veracidad de lo declarado se efectúa mediante la comprobación material. En esta última, el gestor comprueba, al margen de la documentación aportada por el

beneficiario, si la actividad ha sido efectivamente realizada y cumplidos los objetivos previstos.

En resumen, es indudable la trascendencia para los recursos públicos y la consecución del interés general promovido que tienen estas comprobaciones, material y formal, por parte del órgano gestor. Son muchas las subvenciones gestionadas, y no es posible ser ajeno a la dificultad que entraña una comprobación completa y detallada de todas ellas, pero los esfuerzos que se efectúen en estos aspectos tendrán repercusiones muy positivas en la óptima gestión de los recursos públicos, así como la salvaguarda de los intereses generales.

Por último, no puede ignorarse que la propia ley prevé consecuencias ante determinadas acciones que pudieran llevar a cabo los beneficiarios de subvenciones, tales como obstrucciones a la labor de control, utilización de medios fraudulentos, ocultación de datos a la Administración o retraso en el cumplimiento de las obligaciones formales. Todas ellas darían lugar a la incoación de los oportunos expedientes sancionadores. El procedimiento sancionador, regulado en los artículos 52 a 69 de la LGS, y que se completa con la normativa general de procedimiento administrativo, es autónomo e independiente del de reintegro.

El reintegro de subvención es el cumplimiento de una obligación que tiene su perceptor de devolver aquella cantidad que no hubiera sido destinada a la finalidad para la cual fue otorgada y restablece la lesión patrimonial. Carece de carácter sancionador.

Existen, pues, las herramientas legales para asegurar que la disposición de fondos públicos en subvenciones culmina en la consecución de los objetivos, resultados y beneficios de interés general que demanda la sociedad.