

ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY GENERAL DE SUBVENCIONES (*)

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: 1. ÁMBITO COMPETENCIAL: A) *Estado*. B) *Unión Europea*. C) *Comunidades Autónomas*. D) *Corporaciones Locales*.—2. ÁMBITO SUBJETIVO: A) *Administraciones territoriales*. B) *Administraciones institucionales*. C) *Otras estructuras administrativas*. D) *Aplicabilidad del Derecho Privado*.—3. ÁMBITO MATERIAL: A) *Concepto de subvención*. B) *Exclusiones legales*.—4. ÁMBITO TEMPORAL: A) *Derogaciones*. B) *Régimen transitorio*.

El objeto del presente estudio es analizar el ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones (Ley 38/2003, de 17 noviembre). Según el diccionario, la palabra ámbito puede significar el «espacio ideal configurado por las cuestiones y los problemas de una o varias actividades o disciplinas relacionadas entre sí». El ámbito de aplicación de una norma viene dado por una serie de referencias competenciales, subjetivas, materiales y temporales.

En una primera aproximación, tales elementos parecen fácilmente identificables en la Ley General de Subvenciones, teniendo en cuenta que se trata de una Ley del Estado (competencia), aplicable a las Administraciones Públicas (sujeto), para regular las subvenciones (materia), desde una determinada fecha de entrada en vigor (tiempo). Sin embargo, en los cuatro ámbitos surgen cuestiones que conviene plantear.

1. ÁMBITO COMPETENCIAL

La Ley General de Subvenciones se presenta como norma de directa e íntegra aplicación a las subvenciones de la Administración del Estado y de las entidades vinculadas o dependientes de dicha Administración (disposición final 1.^a.2). Se suscitan algunos problemas en relación con las competencias de la Unión Europea, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. Antes de tratar por

(*) Este estudio forma parte de un libro colectivo de próxima publicación titulado *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, Valencia, Tirant lo Blanc.

separado cada uno de esos ámbitos competenciales, cabe hacer una referencia a la ubicación de la Ley en la evolución de la legislación del Estado.

A) *Estado*

La Ley General de Subvenciones constituye un nuevo hito de un sector de la legislación estatal que en poco tiempo ha adquirido notable desarrollo. Hasta época reciente, las subvenciones contaban casi exclusivamente con regulaciones sectoriales, en muchas ocasiones de tipo reglamentario. Carecían de reglas comunes, con excepción de las de tipo presupuestario, relativas a los procedimientos de ordenación de pagos, los mandamientos, las justificaciones, las cuentas y otros extremos (p. ej.: RD de 24 mayo 1891, con numerosas modificaciones). Durante mucho tiempo, prácticamente la única cuestión objeto de una norma aplicable a todas las subvenciones fue la justificación de los gastos objeto de subvención. Así, se había ordenado reglamentariamente, junto a más previsiones, la indeclinable exigencia de «acreditar en todo caso que ha sido ejecutada la obra, realizado el servicio o cumplida la finalidad que haya motivado la concesión» de la subvención (Decreto 2784/1964, de 27 julio).

El establecimiento de un régimen general de las subvenciones se inició realmente con la reforma de 1990 de la Ley General Presupuestaria (por Ley 31/1990, de 27 diciembre: nuevos arts. 81 y 82). Dos largos preceptos incluyeron reglas sobre competencia, beneficiarios, bases reguladoras, entidades colaboradoras, principios de publicidad, concurrencia y objetividad, objeto y forma de las subvenciones, causas y procedimiento de reintegro e infracciones administrativas. La siguiente normativa general fue consecuencia del mandato de adecuación de los procedimientos administrativos a los contenidos de la Ley del Procedimiento Administrativo Común (1992: disposición adicional 3.^a). En virtud de tal exigencia legal, se desarrolló el procedimiento de concesión de las subvenciones y ayudas estatales (RD 2225/1993, de 17 diciembre): iniciación, instrucción, resolución y terminación convencional de los procedimientos administrativos en la materia, así como el control de subvenciones, fueron reglamentariamente detallados. La última regulación de las subvenciones se contenía en el Reglamento de la Intervención General del Estado (RD 2188/1995, de 28 diciembre): siguiendo las tradicionales pautas normativas del sector, en el mismo se incluyeron variadas normas relacionadas con el control financiero de las subvenciones.

La Ley General de Subvenciones ha venido a recoger, sistematizar y ampliar buena parte de esas reglas comunes establecidas entre los años 1990 y 1995. La idea rectora de la nueva norma es continuar aplicando los criterios de estabilidad presupuestaria pactados en la Unión Europea y asumidos por nuestra legislación (Ley 18/2001, de 12 diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y Ley Orgánica 5/2001, de 13 diciembre, complementaria de la anterior). Se pretende contribuir a ello mediante la racionalización del sistema económico en el sector de las subvenciones, de manera que se fortalezca un «entorno de libre, visible y sana competencia» (Ley General de Subvenciones: exposición de motivos, I).

B) *Unión Europea*

Dos son los tipos de subvenciones afectadas por el Derecho Comunitario europeo. De una parte, las subvenciones financiadas con fondos comunitarios; de otra parte, las subvenciones nacionales que pudieran afectar al Mercado Común.

a) En relación con las primeras, tras haber establecido con carácter general que las subvenciones «se regirán por esta Ley» (Ley General de Subvenciones: art. 5.1), la misma Ley se ve obligada a precisar que «las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea se regirán por las normas comunitarias aplicables en cada caso y por las normas nacionales de desarrollo o transposición de aquéllas» (Ley General de Subvenciones: art. 6.1). No podía ser de otra manera, de conformidad con el principio de primacía comunitaria.

Incluso cabe afirmar que la normativa nacional de desarrollo o incorporación del Derecho Comunitario no tiene el mismo rango que éste, aunque otra cosa pudiera querer deducirse del tenor del precepto legal citado. En realidad, el precepto, con esa referencia a las «normas nacionales», parece que pretende cumplir una función delimitadora, no ya frente a las «normas comunitarias», sino en relación con la misma Ley General de Subvenciones y «las restantes normas de Derecho Administrativo», que conforman el régimen jurídico nacional de las subvenciones (Ley General de Subvenciones: art. 5.1). Dicho de otra manera, el objeto de la citada referencia legal a las «normas nacionales» pudiera consistir en deslegalizar el régimen de las subvenciones financiadas con fondos comunitarios, permitiendo su regulación por «normas nacionales», expresión que incluye los reglamentos. La cuestión merece ser considerada con algún detenimiento.

En virtud de dicha deslegalización, en relación con las subvenciones financiadas con fondos comunitarios, cabría otorgar preferencia, al margen de las regulaciones comunitarias beneficiadas del principio de primacía citado, a las regulaciones nacionales hechas por vía legal o reglamentaria. Así, se establece que «los procedimientos de concesión y de control de las subvenciones reguladas en esta Ley tendrán carácter supletorio respecto de las normas de aplicación directa a las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea» (Ley General de Subvenciones: art. 6.2).

Ahora bien, la deslegalización sólo es posible en el ámbito de lo que conocemos como la reserva formal de ley, esto es, en relación con la exigencia de rango legal derivada de la previa regulación por ley de una materia, pues la reserva establecida por ley se levanta también por ley. No cabe, en cambio, llevar a cabo operaciones deslegalizadoras en el ámbito de lo que se denomina la reserva material de ley, es decir, con respecto a las exigencias constitucionales de regulación por ley de una materia, pues en otro caso se infringiría la correspondiente regla constitucional, de manera que la reserva establecida por la Constitución no puede levantarse por una ley.

Justamente esto último es, sin embargo, lo que parece propiciar la Ley General de Subvenciones, dado que su contenido debe entenderse sujeto a la reserva material de ley relativa al establecimiento de la legislación básica (art. 149.1.18.^a Constitución). Dicha reserva «material» de ley se postula en la jurisprudencia constitucional, al adoptar la paradójicamente denominada concepción «formal» de lo básico, que exige al Estado identificar formalmente la legislación básica de su competencia, junto con su título habilitante, en una norma con rango de ley, sin perjuicio de los complementos normativos que puedan establecerse en las normas reglamentarias de desarrollo (SSTC 69/1988, de 19 abril, y 118/1998, de 4 junio, entre otras).

En la medida, por tanto, en que pudiera entenderse que el precepto citado (Ley General de Subvenciones: art. 6) permite desconocer por vía reglamentaria los contenidos de la legislación básica en la materia, parece que se está violando la correspondiente reserva material de ley. Obsérvese que la deslegalización no parece circunscribirse a las regulaciones impuestas por el Derecho Comunitario, de manera que la fórmula legal permitiría desconocer por vía reglamentaria cualquier contenido de la propia Ley General de Subvenciones en relación con las subvenciones financiadas con fondos comunitarios. Por añadidura, debe destacarse que no habría razón derivada de la primacía del Derecho Comunitario que permitiera al legislador nacional desconocer con carácter general las reservas de ley contenidas en la Constitución. Incluso por razones de urgencia sería preciso

contar con la fórmula constitucional del decreto-ley para regular materias reservadas a la ley.

Por otra parte, la fórmula legal considerada plantea dudas bajo la óptica competencial. Ciertamente, por virtud del principio de primacía del Derecho Comunitario, éste puede amparar excepciones al régimen de la legislación básica, con independencia de que su plasmación en la normativa nacional haya de respetar la reserva de ley indicada. En cambio, en ausencia de normativa comunitaria de cobertura, ni aun por ley cabría desconocer las exigencias de la legislación básica, dado que ésta conforma en cada materia el «denominador normativo común» a todos los sujetos del ordenamiento, incluido el propio Estado. Las modificaciones y excepciones de la legislación básica sólo son admisibles a través de esta misma legislación básica, en nuestro caso, mediante la reforma de la Ley General de Subvenciones.

Hechas las consideraciones anteriores, en relación con las subvenciones financiadas por fondos comunitarios, únicamente queda destacar el establecimiento de un régimen legal para resolver el problema de la responsabilidad financiera derivada de la gestión de dichos fondos (Ley General de Subvenciones: art. 7). El régimen consiste, de una parte, en atribuir a la Administración Pública competente (estatal, autonómica o local) las responsabilidades derivadas de la aplicación de las ayudas comunitarias (concepto más amplio que el de subvenciones), en especial las relativas a la liquidación de cuentas y a la disciplina presupuestaria. De otra parte, se establece la competencia de la Administración del Estado, previa audiencia de la Administración concernida, para resolver concretamente sobre las responsabilidades financieras, autorizándose que la Dirección General del Tesoro y Política Financiera lleve a cabo las compensaciones financieras que procedan.

b) Las subvenciones estrictamente nacionales están sujetas a las limitaciones previstas en el Tratado de la Comunidad Europea (arts. 87-89). En realidad, las limitaciones comunitarias se refieren a todo tipo de ayudas otorgadas por los Estados (por los poderes públicos, en general), incluyendo no sólo las subvenciones en sentido estricto, sino todas las «ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones» (art. 87.1 del Tratado).

El punto de partida del Tratado es la incompatibilidad de las ayudas estatales con el Mercado Común, «en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros» (art. 87.1).

No obstante, se prevé una lista de ayudas compatibles, debido a su carácter social, a su relación con desastres naturales o las necesidades derivadas de la unificación alemana (art. 87.2). También hay otra lista de ayudas que pueden ser compatibles con el Mercado Común, por razones de desarrollo regional, interés común europeo, grave perturbación económica de un Estado miembro, desarrollo de ciertas regiones o actividades, promoción cultural y otras causas que determine el Consejo Europeo por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión (art. 87.3). En todo caso, los proyectos de ayudas estatales deben someterse a la decisión de compatibilidad de la Comisión, que dispone de un poder de examen permanente, con posibilidad de formular requerimientos de modificación o supresión de ayudas, bajo control último del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (art. 88).

El anterior régimen comunitario es objeto de atención en la nueva Ley, donde se establece la concentración de competencias en el Ministerio de Asuntos Exteriores para comunicar a las autoridades comunitarias los proyectos de subvenciones afectados procedentes de cualesquiera autoridades nacionales (Ley General de Subvenciones: art. 9.1). Como lógica defensa del régimen comunitario, se ordena que «en estos casos no se podrá hacer efectiva una subvención en tanto no sea considerada compatible con el Mercado Común» (art. 9.1).

C) *Comunidades Autónomas*

La determinación del ámbito competencial de la Ley General de Subvenciones suscita, al menos, tres cuestiones en relación con las competencias autonómicas, sin perjuicio de otras, que irán saliendo al hilo de los diferentes problemas objeto de análisis. La primera es la relativa al fundamento constitucional de la misma existencia de una legislación general de subvenciones. La segunda se refiere al régimen de las subvenciones autonómicas, en caso de materias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La tercera plantea la posible singularidad en esta materia de algunas Comunidades Autónomas.

a) Buena parte de la Ley General de Subvenciones se considera legislación básica del Estado, tal y como en ella se establece expresamente, reclamando ese carácter, en todo o en parte, para una serie de preceptos legales (disposición final 1.ª.1). En consecuencia, cuando estén considerados como básicos, «los preceptos de esta Ley se-

rán de aplicación a la actividad subvencional de las Administraciones de las Comunidades Autónomas» y de las entidades vinculadas o dependientes de ellas (art. 3.3). Conviene tener en cuenta que el listado de preceptos básicos incluye nada menos que 41 de los 69 artículos de la Ley y dos de sus disposiciones adicionales. El carácter básico se extiende incluso a las normas de desarrollo de la Ley, «cuando constituyan el complemento necesario respecto a las normas que tengan atribuida tal naturaleza conforme a la disposición final 1.^a» (disposición final 2.^a).

Hasta la nueva Ley, no había legislación básica de subvenciones. Una competencia de ese tipo no está explícitamente reservada al Estado (art. 149 Constitución). Tampoco reclamaban naturaleza básica ni la Ley General Presupuestaria (reforma de 1990: arts. 81 y 82), ni el Reglamento de Procedimiento de Subvenciones (1993), ni el Reglamento de la Intervención General del Estado (1995). Esas regulaciones estatales de las subvenciones estatales se apoyaban en la competencia sobre la Hacienda General del Estado (art. 149.1.14.^a Constitución). Pero su aplicación a las subvenciones de las Comunidades Autónomas únicamente se producía, en caso de laguna del correspondiente ordenamiento autonómico, por vía supletoria (art. 149.3 Constitución).

No deja de sorprender, en consecuencia, el hallazgo de una competencia del Estado para establecer la legislación básica de las subvenciones. Una competencia que se presenta con amplitud y pujanza, apoyada genéricamente en los títulos competenciales del Estado sobre «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13.^a Constitución), «Hacienda General del Estado» (art. 149.1.14.^a Constitución), «bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas» y «procedimiento administrativo común» (art. 149.1.18.^a Constitución).

En la Ley no se especifica la correspondencia con los citados títulos competenciales de los distintos preceptos considerados legislación básica. Sin embargo, todos los indicios llevan a pensar que la declaración de legislación básica se apoya preferentemente en las competencias estatales sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18.^a Constitución). Así, al evacuar el dictamen sobre el Anteproyecto de Ley General de Subvenciones, el Consejo de Estado aseguraba que ese título competencial «es el que esencialmente sirve de base al Estado para dictar la Ley» (Dictamen de 26 junio 2003, expediente 1756/2003: IV.A). La propia exposición de motivos de la Ley confirma tal planteamiento, al decir que «la ordenación de un régimen jurídico común en la relación subvencional constituye una fina-

lidad nuclear que se inspira directamente en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución» (Ley General de Subvenciones: exposición de motivos, I).

La Ley se presenta, pues, formalmente como norma de desarrollo de las materias reservadas al Estado en el artículo 149.1.18.^a de la Constitución. En ella se explica incluso la correspondencia genérica con esas materias de las cuestiones consideradas básicas. Por una parte, «en virtud de la competencia de las bases del régimen jurídico de las Administraciones... el Estado puede establecer principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones»; por otra parte, «en materia de procedimiento administrativo común... se han incluido los principios y normas que prescriben la forma de elaborar los actos, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y de ejecución de los actos administrativos, incluyendo las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento» (Ley General de Subvenciones: exposición de motivos, I). Las anteriores justificaciones, que figuraban ya en el Anteproyecto de Ley General de Subvenciones, fueron notablemente potenciadas por el Consejo de Estado, que promovió incluso la atribución de carácter básico a preceptos sobre el procedimiento de concesión y gestión de subvenciones (Ley General de Subvenciones: arts. 22, 29, 30 y 31), con el argumento de «que afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados» (Dictamen de 26 junio 2003: IV.A.1).

De aceptarse esta argumentación, cabría esperar la paulatina aprobación por el Estado de una serie de regulaciones de distintos tipos de actuación administrativa, afectando notablemente a las competencias sectoriales de las Comunidades Autónomas. No dejaría de llamar la atención que, junto a la legislación básica sobre actuaciones administrativas objeto de especial consideración constitucional, como los contratos y las concesiones administrativas, el Estado estuviera también legitimado para aprobar legislación básica sobre otras actuaciones administrativas no reservadas específicamente a su competencia, como las subvenciones o las autorizaciones. Parece, así, cuestionarse la doctrina constitucional que reserva a las Comunidades Autónomas la regulación de los procedimientos administrativos especiales relativos a las materias de su competencia (STC 227/1988, de 29 noviembre, recurso contra la Ley de Aguas: FJ 32.º). Doctrina que no impide, ciertamente, reconocer la existencia de un régimen organizativo y procedimental común de las Administraciones Públicas, en especial para las cuestiones que inciden en la «actividad externa» de éstas; siempre y cuando esté claro que, en todo caso, tal régimen administrativo común se encuentra estrictamente

limitado a los «elementos esenciales» (STC 50/1999, de 6 abril, recurso contra la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

Especialmente discutible parece el apoyo en la jurisprudencia constitucional, buscado por el mismo Consejo de Estado, para la consideración como básicos de diversos contenidos del régimen sancionador (Dictamen de 26 junio 2003: IV.A.2). Con tal fundamento se declaran básicos los tipos de ilícitos administrativos, los criterios para calificar su gravedad y los límites máximos y mínimos de las sanciones (Ley General de Subvenciones: arts. 52 a 59, 65 y 67 a 69).

Sin entrar ahora con detalle en la problemática competencial de la Ley General de Subvenciones, cabe aquí destacar el carácter notablemente especulativo de la argumentación desenvuelta tanto por el Consejo de Estado como por el legislador. En uno y otro caso, las citas de la jurisprudencia constitucional aparecen desligadas de su contexto. Es cierto que esa jurisprudencia ha admitido que el Estado puede regular, por virtud de sus competencias básicas, los tipos de ilícitos administrativos, los criterios para la calificación de su gravedad y los límites máximos y mínimos de las correspondientes sanciones «con la finalidad de garantizar unos mínimos de protección común a todo el territorio nacional». Pero no puede menos de constatarse que tal reconocimiento únicamente se ha hecho dentro de las competencias reservadas al Estado sobre una materia, como pueden ser las bases de la ordenación del crédito (art. 149.1.11.^a Constitución y STC 48/1988, de 22 marzo, recurso contra las Leyes de Cataluña y de Galicia sobre Cajas de Ahorro), la legislación de aguas (art. 149.1.22.^a Constitución y STC 17/1990, de 7 febrero, recurso contra la Ley de Canarias de Aguas) o la legislación básica sobre medio ambiente (art. 149.1.23.^a Constitución y STC 156/1995, de 26 octubre, recurso contra la Ley de País Vasco de la Reserva de Urdaibai). Cosa muy diferente sería permitir directamente, como se pretende en la Ley General de Subvenciones, el establecimiento por el Estado de un régimen sancionador básico en cualquier materia.

b) Nuevos problemas surgen bajo la óptica de la distribución de competencias sobre los distintos sectores materiales. Concretamente, a raíz de la declaración legal haciendo «igualmente aplicable esta Ley a las subvenciones establecidas en materias cuya regulación plena o básica corresponda al Estado y cuya gestión sea competencia total o parcial de otras Administraciones Públicas» —Ley General de Subvenciones: art. 3.4.a)—. ¿Se aplica íntegramente la Ley a estas subvenciones o únicamente sus preceptos incluidos en la legislación básica?

El adverbio «igualmente», con el que se inicia la norma, invita a pensar que la aplicación de la Ley se produce en los mismos términos del párrafo anterior del precepto, donde se declara aplicable la Ley a las subvenciones autonómicas «de acuerdo con lo establecido en la disposición final 1.^a», esto es, diferenciando entre los preceptos incluidos en la legislación básica y los restantes de mera aplicación supletoria (art. 3.3). Sin embargo, antes de llegar a tal conclusión, conviene tener presente que el adverbio citado se refiere también a otras subvenciones, al haberse establecido que «será igualmente aplicable esta Ley a aquéllas [subvenciones] en cuya tramitación intervengan órganos de la Administración del Estado... conjuntamente con otras Administraciones, en cuanto a las fases del procedimiento que corresponda gestionar a dichos órganos» —art. 3.4.b)—. En este segundo caso, parece seguro que el adverbio «igualmente» significa la plena aplicación de la Ley, no sólo de sus elementos básicos, pues se refiere a las fases del procedimiento gestionadas por la Administración del Estado.

La literalidad de la norma, en consecuencia, permitiría entender que las subvenciones autonómicas y locales, cuando la regulación plena o básica de la materia corresponde al Estado, deben ajustarse completamente a la Ley General de Subvenciones. Tal solución, sin embargo, habría de estimarse incompatible con las competencias autonómicas de desarrollo legislativo, ejecución e incluso de mera gestión de las subvenciones, según la jurisprudencia constitucional. En efecto, tratándose de materias objeto de competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la legislación estatal debe siempre dejar un margen para la regulación autonómica de las subvenciones (STC 13/1992, de 6 febrero). Un margen de competencia autonómica que será más amplio si el Estado sólo es competente para fijar las bases de la materia, debiendo en todo caso respetar la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma (STC 71/1997, de 10 abril).

c) Por último, en relación con las Comunidades Autónomas, una incógnita parecen añadir las normas legales que reclaman expresamente el respeto del régimen foral de Navarra (Ley General de Subvenciones: disposición adicional 21.^a), del Estatuto de Autonomía del País Vasco y del régimen de los Territorios Históricos del mismo País Vasco (disposición adicional 22.^a). No se comprende cuál pueda ser la razón de estas citas. Si se descarta que quiera significarse la falta de respeto a los restantes Estatutos de Autonomía, ¿acaso pudiera entenderse que el régimen foral de concierto económico excluye o limita la aplicación de la legislación básica sobre subvenciones?

D) *Corporaciones Locales*

En el Derecho Administrativo tradicional, la única aproximación a un régimen general de subvenciones podía encontrarse, en relación con las subvenciones locales, en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (1955: arts. 23 a 29). No obstante, las cuestiones procedimentales eran objeto de una amplia remisión al Reglamento de Contratación, con una sencilla aplicación del criterio de la licitación a la baja sobre la cuantía de las subvenciones (art. 23.2). Entrando en elementos estructurales, muy ligados a la amplia recepción de la teoría francesa del servicio público, se autorizaba el otorgamiento de subvenciones únicamente para completar o suplir servicios locales, previa demostración en el expediente de la imposibilidad de usar otra modalidad de prestación del servicio o la mayor carga económica que ello ocasionaría (art. 25). Además, las subvenciones se sujetaban a límites variados, como la prohibición de que su cuantía excediera de la mitad del coste de la actividad subvencionada (art. 26.1.4.^a). Por supuesto, se reconocía la potestad administrativa de comprobar la inversión efectiva al fin previsto de la subvención, incluyendo la potestad de reintegro en caso de incumplimiento (art. 26.2).

La nueva Ley nada indica sobre la vigencia de la anterior regulación reglamentaria, a pesar de que vienen planteándose problemas por la incidencia de las Leyes Básica del Régimen Local (1985), de Haciendas Locales (1988) y de Contratos de las Administraciones Públicas (1995-2000), entre otras. Al preverse la directa aplicación de la nueva legislación a la Administración Local (Ley General de Subvenciones: disposición final 1.^a.2.1), parecía lógico pensar en una amplia sustitución por la Ley de los preceptos reglamentarios citados; aunque es posible que el legislador haya preferido dejar a una futura reglamentación el reemplazo del viejo Reglamento de Servicios en esta materia. No cabe desconocer, en tal sentido, que está prevista la adaptación reglamentaria de la nueva normativa «a las condiciones de organización y funcionamiento de las Corporaciones Locales» (Ley General de Subvenciones: disposición adicional 14.^a.1). Se aclara también que la competencia para el control financiero de las subvenciones locales pertenece a la Intervención Local correspondiente y al Tribunal de Cuentas (disposición adicional 14.^a.2), aunque con aplicación de las reglas de la nueva Ley sobre el objeto del control financiero (disposición adicional 14.^a.3).

De cualquier manera, la aplicación completa y directa de la Ley General de Subvenciones a las subvenciones locales parece que sólo

sería posible en Comunidades Autónomas sin competencias en materia de régimen local. Circunstancia que en la actualidad no concurre en ninguna Comunidad Autónoma, dado que todas ellas tienen atribuidas competencias sobre el régimen local. En consecuencia, resulta lógico estimar que la normativa de aplicación inexcusable a todas las Corporaciones Locales es la incluida en la legislación básica (Ley General de Subvenciones: disposición final 1.^a.2.2). Al margen, por supuesto, del efecto supletorio de la nueva Ley mientras no exista legislación autonómica aplicable.

2. ÁMBITO SUBJETIVO

Se someten a la Ley General de Subvenciones únicamente las subvenciones otorgadas por las Administraciones Públicas (art. 3). Junto a las Administraciones territoriales, problemática resulta la identificación del ámbito subjetivo de la Ley en relación con las Administraciones institucionales, de un lado, y con respecto a otras estructuras administrativas. Sobre todas ellas rige un orden legal de prelación de fuentes, que concluye reclamando la aplicabilidad del Derecho Privado, cuestión que debe ser también analizada, pues implica una suerte de delimitación negativa del ámbito subjetivo de la Ley.

A) *Administraciones territoriales*

En principio, está clara la aplicación de la Ley General de Subvenciones a la Administración del Estado y a las Administraciones Autonómicas y Locales, puesto que estas Administraciones territoriales se incluyen directamente en el concepto legal de Administraciones Públicas (art. 3.1). No obstante, conviene tener presentes las conclusiones del epígrafe anterior, puesto que la falta de competencia del Estado para establecer, en todo o en parte, la legislación básica o plena de las subvenciones determina la correlativa restricción del ámbito subjetivo de la Ley, sin perjuicio de su aplicación supletoria.

En consecuencia, únicamente las subvenciones gestionadas por la Administración del Estado aparecen directa y plenamente sometidas a la totalidad de las reglas de la Ley General de Subvenciones. Las subvenciones de las Administraciones Autonómicas y Locales sólo parecen sujetarse directamente a los preceptos de la Ley declarados legislación básica (art. 3.3 y disposición final 1.^a.1), resultando

los restantes contenidos de la misma de aplicación supletoria en el caso de laguna del ordenamiento autonómico (art. 149.3 Constitución).

B) *Administraciones institucionales*

La aplicación de la Ley General de Subvenciones a las Administraciones de tipo institucional (art. 3.2: «organismos y demás entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas») está sujeta a los indicados condicionantes competenciales, siéndoles de aplicación el mismo régimen jurídico competencial de la Administración territorial a la que se vinculan o de la que dependen. Se aclara legalmente que a las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social «les serán de aplicación las previsiones de esta Ley en los mismos términos que a los organismos autónomos» (disposición adicional 7.^a).

El sometimiento a la Ley General de Subvenciones de las subvenciones otorgadas por las Administraciones institucionales está legalmente limitado, «en la medida en que las subvenciones que otorguen sean consecuencia del ejercicio de potestades administrativas» (art. 3.2.1). En cambio, «al resto de las entregas dinerarias sin contraprestación» realizadas por las Administraciones institucionales «que se rijan por Derecho Privado», únicamente les «serán de aplicación los principios de gestión contenidos en esta Ley y los de información» (art. 3.2.2) Referencias ambas a las que cabe conceder gran importancia, en relación con el fenómeno de la llamada «huida del Derecho Administrativo».

Se transcribe en la Ley General de Subvenciones la fórmula empleada para sujetar al Derecho Administrativo la actividad de las Administraciones institucionales; sujeción que ha de producirse «cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación» (Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 1992: art. 2.2). La expresión, que trata de indicar la necesaria observancia del Derecho Administrativo frente al citado fenómeno de la «huida» del mismo, ha sido utilizada también en relación con las entidades públicas empresariales (Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, 1997: arts. 53.2, 54.1 y 60.1). En cambio, se manifiesta neutral a este respecto la regla que somete al control jurisdiccional contencioso-administrativo «la actuación de las Administraciones Públicas sujeta

al Derecho Administrativo» (Ley Jurisdiccional, 1998: art. 1.1), puesto que sólo conlleva una remisión a las normas que, como las previamente citadas, establecen la sujeción de las Administraciones al Derecho Administrativo.

Las diversas exigencias legales de sometimiento del ejercicio de las potestades administrativas al Derecho Administrativo adquieren, pues, enorme trascendencia. De tales exigencias deriva, en buena medida, el grado de «administrativización» del sector público. Para su aplicación, un problema relevante es identificar lo que sean (o lo que deban ser) las potestades administrativas, cuestión que no está clara.

En una primera aproximación histórica y conceptual, la potestad administrativa se identificó atendiendo al criterio de la existencia de prerrogativas de poder público en una determinada actividad. Tal era la vieja distinción del contencioso-administrativo francés entre los actos de autoridad (sujetos al control de la jurisdicción administrativa ejercida por el Consejo de Estado) y los actos de gestión (sometidos a la jurisdicción ordinaria correspondiente a los tribunales civiles). La potestad administrativa se encontraba allí donde se ejercían funciones de autoridad, manifestadas mediante prerrogativas, expresando superioridad, como atributo del poder público.

Sin embargo, según se recuerda en los manuales de Derecho Administrativo, la distinción entre actos de autoridad y actos de gestión, como criterio de la misma bipartición jurisdiccional, se abandonó, dado que difícilmente permitía incluir las actuaciones de la llamada Administración prestacional y de fomento. Las actividades administrativas de servicio público o de subvención, en efecto, no se presentan con el carácter de autoridad. La recepción de la prestación no se impone normalmente con carácter forzoso, ofreciéndose, en cambio, aquélla para su libre aceptación por los destinatarios, como consecuencia de la voluntaria adhesión a los fines de interés público que determinan la actividad administrativa. El concepto de potestad administrativa se manifiesta, en consecuencia, equivalente al de capacidad jurídico-pública de la Administración. La potestad es la medida de poder público que otorga el ordenamiento jurídico a la Administración para actuar en un determinado ámbito.

Régimen administrativo y potestad administrativa son dos conceptos que interactúan el uno sobre el otro: el primero, imponiendo formas, procedimientos; la segunda, determinando materias, capacidades; unidos ambos por medio del objetivo común, el interés público. Es el interés público el hilo conductor, tanto de las exigencias formales del Derecho Administrativo como del otorgamiento de las capacidades de actuación pública en que consisten las potestades ad-

ministrativas. Así se manifiesta en la legislación de contratos administrativos, cuando se establece, como dato determinante de la aplicación del Derecho Administrativo a la contratación de las Administraciones institucionales, «que hayan sido creadas para satisfacer específicamente necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil» —Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, 2000: art. 1.3.a)—.

En el anterior contexto, la exigencia de la Ley General de Subvenciones de aplicar el Derecho Administrativo a las subvenciones que «sean consecuencia del ejercicio de potestades administrativas» (art. 3.2.1) sirve para probar la identificación entre potestades y capacidades. La subvención, en efecto, nunca puede ser de recepción obligatoria ni manifestación de los medios de la policía administrativa. Por tanto, la identificación de potestades administrativas en la misma forzosamente ha de hacer referencia a elementos diversos de la autoridad y la prerrogativa. Como se ha indicado, la Administración dispondrá de potestades administrativas para subvencionar cuando cuente con capacidad jurídico-pública para ello, otorgada por la norma que corresponda, conforme al principio de legalidad.

Por otra parte, conviene también precisar que la existencia de capacidad jurídico-pública, de potestad administrativa sujeta precisamente al régimen administrativo, es una exigencia derivada de la identificación de un interés público. Exigencia ésta cuyo apoyo normativo cabe hacer partir de la referencia en la Ley General de Subvenciones «al resto de las entregas dinerarias sin contraprestación», que pueden realizar las Administraciones institucionales sujetas al Derecho Privado (art. 3.2.2). Tales entregas dinerarias, en régimen de Derecho Privado, se corresponden con el concepto de donación, como «acto de liberalidad por el cual una persona dispone gratuitamente de una cosa a favor de otra, que la acepta» (Código Civil: art. 618). Por tanto, las Administraciones institucionales sólo podrán realizar donaciones jurídico-privadas cuando su creación obedezca a estrictas razones industriales o mercantiles, ajenas al interés general, de acuerdo con la fórmula antes transcrita de la legislación de contratos administrativos —Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, 2000: art. 1.3.a)—. Y, aun en tal supuesto, la Ley General de Subvenciones, al margen de imponer la aplicación de los principios de gestión de la misma Ley, establece que «las aportaciones gratuitas habrán de tener relación directa con el objeto de la actividad contenido en la norma de creación o en sus estatutos» (mismo art. 3.2.2).

C) *Otras estructuras administrativas*

Las anteriores limitaciones debieran servir para interpretar el alcance del sometimiento al Derecho Privado, sin perjuicio de aplicar los principios legales de gestión e información, de «las entregas dinerarias sin contraprestación que realicen las fundaciones del sector público» (Ley General de Subvenciones: disposición adicional 16.^a). Baste, en tal sentido, con indicar que esa regla no puede servir ni para descartar la íntegra aplicación del régimen administrativo en el ejercicio de potestades administrativas ni para dejar de configurar una potestad administrativa allí donde esté presente un interés público.

Tal planteamiento está recogido en la Ley, para las subvenciones «que se otorguen por consorcios, mancomunidades u otras personificaciones públicas creadas por varias Administraciones Públicas u organismos o entes dependientes de ellas», así como para «las subvenciones que deriven de convenios formalizados» entre esas Administraciones. Todas las subvenciones otorgadas por esas variadas personificaciones o convenios interadministrativos «se regularán de acuerdo con lo establecido en el instrumento jurídico de creación o en el propio convenio que, en todo caso, deberán ajustarse a las disposiciones contenidas en esta Ley» (Ley General de Subvenciones: art. 5.2).

D) *Aplicabilidad del Derecho Privado*

Como estamos viendo, el ámbito subjetivo de la Ley General de Subvenciones tanto viene determinado positivamente, por la identificación de las Administraciones Públicas sujetas a dicha Ley, como negativamente, por el sometimiento a Derecho Privado de actividades materialmente subvencionales de algunas Administraciones Públicas. Interesa, en consecuencia, incluir dentro de las referencias al ámbito subjetivo la cuestión general de la aplicabilidad del Derecho Privado en esta materia.

Las subvenciones otorgadas por las Administraciones Públicas se someten a un orden de prelación de fuentes legalmente establecido, en el que se contempla la posible aplicación del Derecho Privado. Así, se dispone que «se regirán por esta Ley y sus disposiciones de desarrollo, las restantes normas de Derecho Administrativo y, en su defecto, se aplicarán las normas de Derecho Privado» (art. 5.1).

Sorprende la llamada, aunque sea con carácter supletorio, al De-

recho Privado en una materia tan alejada del mismo como son las subvenciones. Las remisiones de la legislación administrativa a la civil tienen sentido cuando existen fuertes conexiones, de tipo temporal y conceptual, entre las instituciones de ambas ramas, como puede suceder, con carácter general, en materia de contratos (Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, 2000: art. 7.1) o de aguas (Texto Refundido de la Ley de Aguas, 2001: disposición final 1.^a) y, con carácter particular, siempre que la legislación administrativa emplee conceptos civiles. Sin embargo, tales remisiones carecen de alcance práctico y no hacen sino producir confusión cuando se refieren a instituciones propias del Derecho Administrativo, carentes de las indicadas conexiones con el Derecho Privado.

Ciertamente, existen precedentes significativos de este tipo de remisiones legales. El más conocido, en el Código Civil (art. 4.3: «Las disposiciones de este Código se aplicarán como supletorias en las materias regidas por otras leyes»), dentro de su título preliminar, título que es aplicable directamente para regular la aplicación y eficacia de todo tipo de normas jurídicas, salvo naturalmente que una ley posterior haya establecido otra cosa. También se encuentran fórmulas legales similares en la Ley General Presupuestaria (art. 1.2: «Tendrán carácter supletorio las demás normas del Derecho Administrativo y, a falta de éstas, las del Derecho Común») o en la Ley General Tributaria (art. 9.2: «Tendrán carácter supletorio las disposiciones generales del Derecho Administrativo y los preceptos del Derecho Común»).

Suele entenderse que, antes de acudir a la aplicación supletoria por analogía de las instituciones privadas, deben agotarse las posibilidades de rellenar la laguna relativa a la institución administrativa, mediante la aplicación de los principios generales del propio Derecho Administrativo. También cabría pensar que en estas fórmulas legales se establece la supletoriedad del Derecho Privado en relación exclusivamente con las instituciones privadas. De esta manera, la función de las llamadas a la aplicación supletoria del Derecho Privado consistiría en permitir una definición propia, a efectos administrativos, de las instituciones privadas, como se hace frecuentemente, por ejemplo, en la legislación tributaria.

En definitiva, escaso parece ser el ámbito de aplicabilidad del Derecho Privado a las subvenciones de las Administraciones Públicas, derivado del orden legal de prelación de fuentes establecido en la Ley General de Subvenciones (art. 5.1). Las exigencias y garantías del Derecho Administrativo no pueden dejar de manifestarse allí donde una Administración Pública otorga una subvención.

3. ÁMBITO MATERIAL

El ámbito material de la Ley son las subvenciones, cuyo concepto ha venido suscitando planteamientos doctrinales no coincidentes. A continuación se expone el concepto legal de subvención y sus excepciones.

A) *Concepto de subvención*

El concepto de subvención ha motivado interesantes posturas doctrinales. Germán FERNÁNDEZ FARRERES (*La subvención: concepto y régimen jurídico*, Madrid, IEF, 1983) mantuvo que la subvención es un acto administrativo de atribución patrimonial a fondo perdido y afectado. En cambio, José Manuel DÍAZ LEMA (*Subvenciones y crédito oficial en España*, Madrid, IEF, 1985) se mostró partidario de emplear la categoría más amplia de la subvención a la economía, como medida de fomento que incluye el crédito oficial pero excluye las subvenciones de tipo cultural, educativo o social.

La Ley General de Subvenciones parece optar por un concepto restringido, similar al primero de los citados. Define la subvención como «toda disposición dineraria» realizada por una Administración Pública «a favor de personas públicas o privadas», que cumpla los siguientes requisitos (art. 2.1):

- «a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.
- b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.
- c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública».

Quedan fuera de la definición legal variadas medidas de fomento, como los beneficios tributarios (exenciones, bonificaciones, descuentos, desgravaciones...), los avales y préstamos públicos y, por supues-

to, las subvenciones privadas, como las establecidas en los fondos de compensación de ciertos sectores económicos. Sobre algunas figuras no incluidas en el concepto, sin embargo, algo se prevé en la Ley General de Subvenciones.

Determinadas ayudas en especie, se supone que realizadas por las Administraciones Públicas, habrán de regirse por la Ley General de Subvenciones. Con carácter general, las ayudas en especie «se registrarán por la legislación patrimonial» (disposición adicional 5.^a.1), aunque «en todo caso, la adquisición se someterá a la normativa sobre contratación de las Administraciones Públicas» (disposición adicional 5.^a.3). Pero «cuando la ayuda consista en la entrega de bienes, derechos o servicios cuya adquisición se realice con la finalidad exclusiva de entregarlos a un tercero», se dispone la aplicación de la misma Ley, «en los términos que se desarrollen reglamentariamente» (disposición adicional 5.^a.2).

Se prevé la aplicación supletoria de la Ley General de Subvenciones a los créditos otorgados a particulares por las Administraciones Públicas sin interés, o con interés inferior al de mercado. Aunque, en realidad, tal aplicación supletoria se limita con arreglo a criterios de analogía, pues afecta a «las prescripciones de esta Ley que resulten adecuadas a la naturaleza de estas operaciones», citándose en particular «los principios generales, requisitos y obligaciones de beneficiarios y entidades colaboradoras, y procedimiento de concesión» (disposición adicional 6.^a). Al final, pues, parece que la aplicación supletoria de la Ley se limita a muy concretos preceptos legales (arts. 11 a 15 y 22 a 28), por lo cual, como este tipo de concreciones siempre está sujeto a dudas, hubiera sido preferible precisar en la misma Ley los preceptos afectados.

No obstante, conviene destacar que en otro lugar de la Ley General de Subvenciones los préstamos con intereses subvencionados parecen configurarse como subvenciones y, en consecuencia, sujetos por completo a la Ley. Así, al excluirse el crédito oficial del concepto legal de subvención, se dejan a salvo «los supuestos en que la Administración Pública subvencione al prestatario la totalidad o parte de los intereses u otras contraprestaciones de la operación de crédito» —art. 2.4.h)—. En consecuencia, se llega a una situación antinómica, pues mientras en un precepto la Ley reclama su propia aplicación supletoria a los préstamos con intereses subvencionados (disposición adicional 6.^a), en otro, al no excluir a éstos del concepto de subvención, los sujeta enteramente a la Ley General de Subvenciones —art. 2.4.h)—. ¿Habrà de prevalecer esta última regla, al formar parte de la legislación básica (disposición final 1.^a.1)?

B) *Exclusiones legales*

El concepto legal de subvención adquiere una notable complejidad como consecuencia del entramado de exclusiones, totales o parciales, que se contiene en la propia Ley General de Subvenciones. Las exclusiones se encuentran en el mismo precepto que establece el concepto legal de subvención (art. 2), en otro que lleva el rótulo de «exclusiones del ámbito de aplicación de la Ley» (art. 4), participando esos dos preceptos del carácter de legislación básica, y en diversas disposiciones adicionales no consideradas legislación básica.

Tras el establecimiento del concepto de subvención, la primera exclusión legal se refiere a «las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones Públicas destinadas a financiar globalmente la actividad de cada ente en el ámbito propio de sus competencias» (art. 2.2). Mediante estas transferencias de crédito no afectadas, sujetas a la legislación presupuestaria, se completa la financiación de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales sin afectar a su autonomía de gasto.

En segundo lugar, se excluyen las cuotas que las entidades locales pagan a las asociaciones constituidas para la protección y promoción de sus intereses comunes (art. 2.3). Supuesto que quizá podría entenderse que en ningún caso cabría incluir en el concepto legal de subvención, al conllevar una contraprestación, consistente en los beneficios derivados de la pertenencia a la asociación.

En el mismo precepto, donde se contiene el concepto legal de subvención, figura también un listado final de variadas entregas de dinero a particulares, que resultan excluidas de la Ley (art. 2.4). Son las prestaciones contributivas y no contributivas de la Seguridad Social y las asimilables, como las pensiones, prestaciones y ayudas a españoles residentes en el extranjero, afectados por virus de inmunodeficiencia humana, síndrome tóxico, hemofilia, hepatitis C, minusválidos, clases pasivas del Estado, pensiones de guerra, de terrorismo y del Fondo de Garantía Salarial. Se excluyen asimismo los beneficios fiscales y en la cotización de la Seguridad Social, así como, en los términos problemáticos ya expuestos, el crédito oficial.

En el título preliminar la Ley contiene otras exclusiones totales de su ámbito de aplicación. Así sucede con los premios otorgados sin previa solicitud del beneficiario, las subvenciones electorales y las otorgadas a partidos políticos, grupos parlamentarios estatales y autonómicos y grupos políticos de las Corporaciones Locales (art. 4).

En las disposiciones adicionales de la Ley General de Subvenciones, ya sin carácter de legislación básica, hay también regímenes

particulares de subvenciones, que resultan íntegramente respetados, determinando la correlativa limitación de su ámbito de aplicación material. Cabe citar las extrañas «ayudas que se establezcan en las declaraciones de impacto ambiental», rotuladas contradictoriamente como «planes de aislamiento acústico», que se regirán por «su propia normativa» (disposición adicional 12.^a). Lo mismo ocurre con las subvenciones del Banco de España, merecedor, al parecer, de la ultraactividad de la normativa de subvenciones derogada, pues «se regirá en la materia objeto de regulación de esta Ley por la normativa vigente con anterioridad a su entrada en vigor» (disposición adicional 19.^a).

A veces, se establecen pequeñas especialidades. Pueden citarse las relativas al plazo para resolver y notificar subvenciones del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón (disposición adicional 9.^a.2), al régimen de subcontratación de la actividad subvencionada en el Plan de Consolidación y Competitividad de la Pequeña y Mediana Empresa (disposición adicional 9.^a.3) o al recurso de alzada contra resoluciones del Instituto Nacional de Empleo en los procedimientos de reintegro (disposición adicional 11.^a).

Se encuentran, por último, algunas amplísimas remisiones a reglamento en la Ley General de Subvenciones. Llama la atención la relativa a los premios, que ya habían sido objeto de una completa exclusión del ámbito de aplicación de la Ley cuando eran otorgados «sin la previa solicitud del beneficiario» —art. 4.a)—. Posteriormente, la misma Ley permite el establecimiento por vía reglamentaria de un régimen especial de los premios, configurando a tal efecto un amplio campo de opciones discrecionales (disposición adicional 10.^a). Por una parte, el objeto de la remisión a reglamento son todos los premios, pues aunque la referencia legal comienza haciéndose a los «premios educativos, culturales, científicos», se añaden también los «de cualquier otra naturaleza»; todos los premios, en consecuencia. Por otra parte, en cuanto al alcance de la remisión reglamentaria, si bien empieza declarándose «que deberá ajustarse al contenido de esta Ley», inmediatamente se precisa: «salvo en aquellos aspectos en los que, por la especial naturaleza de las subvenciones, no resulte aplicable», enigmática fórmula que difícilmente servirá para oponer límites al ejercicio discrecional del poder reglamentario.

En el mismo sentido, sorprende también la amplitud de la remisión a reglamento para el establecimiento de «las normas especiales reguladoras de las subvenciones de cooperación internacional» (disposición adicional 18.^a.1). Dicha regulación ha de adecuarse a la Ley General de Subvenciones «con carácter general», «salvo que deban exceptuarse los principios de publicidad o concurrencia u otros as-

pectos del régimen de control, reintegros o sanciones, en la medida en que las subvenciones sean desarrollo de la política exterior del Gobierno y resulten incompatibles con la naturaleza o los destinatarios de las mismas» (disposición adicional 18.^a.2).

A la vista de la precedente enumeración conviene, finalmente, reflexionar sobre la quiebra del concepto básico de subvención que entraña el complejo juego de excepciones del mismo. Ya la configuración de un concepto básico, que merece nada menos que catorce excepciones formalmente incluidas en la legislación básica (arts. 2 y 4), suscita algunos interrogantes. Especialmente cuando se comprueba que la larga lista de prestaciones, ayudas y pensiones no contributivas del Estado, a las que legalmente se niega el carácter de subvención (art. 2.4), encuentra fácilmente correspondencia en figuras análogas establecidas por las Comunidades Autónomas, sin que la legislación básica haya previsto ni permitido la misma solución. En todo caso, la sensación de arbitrariedad se incrementa al comprobar que el juego de las excepciones, totales o parciales, del concepto legal de subvención continúa en las disposiciones adicionales de la Ley, sin ninguna sistemática, con aparentes contradicciones, al albur de decisiones carentes de explicación. En tal contexto, quizá sería necesario concluir que el concepto básico de subvención no puede ser así establecido y que el intento legal de limitar por esta vía la autonomía de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales debe ser considerado inconstitucional.

4. ÁMBITO TEMPORAL

Las coordenadas de aplicación en el tiempo de la Ley General de Subvenciones vienen determinadas por su incidencia en las fuentes existentes a su entrada en vigor. Incidencia que se traduce en derogaciones y en el establecimiento de un régimen transitorio.

A) *Derogaciones*

La Ley General de Subvenciones se enfrenta con diverso alcance a las normas anteriores. Por supuesto, incluye una genérica fórmula derogatoria de «todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en esta Ley» (disposición derogatoria única, 1). A ella habrá que acogerse para precisar los efectos de la Ley sobre las normas anteriores que en la misma carecen de tratamiento derogatorio diferenciado, como sucede con el Re-

glamento de Servicios (1955) en relación con las subvenciones locales. Tarea que no siempre resultará sencilla, pues ya antes diversos contenidos del Reglamento venían siendo de problemática vigencia.

La vigencia de las restantes regulaciones comunes sobre las subvenciones ha sido objeto de específica consideración en la Ley General de Subvenciones. Consideración, sin embargo, de contenido no homogéneo, pues junto a normas que son derogadas clara y directamente hay otras cuya derogación produce mayores problemas.

En el primer grupo cabe incluir determinados preceptos del Reglamento de la Intervención General del Estado —arts. 34.1.2.º, 36.6, 37.1.b), 38bis.3, 43, 44 y 45— y de la Ley General Presupuestaria (arts. 81 y 82, introducidos en 1990), que son objeto explícitamente de completa derogación —Ley General de Subvenciones: disposición derogatoria única, 2.a) y 2.d)—. Ello es debido, paradójicamente, a que en ambos casos los respectivos regímenes estatales anteriores de las subvenciones han sido tenidos ampliamente en cuenta en la vigente normativa, que llega incluso a reproducir partes significativas de aquellos contenidos legales. De cualquier manera, la derogación singular tiene el mérito de evitar problemas en la aplicación de la nueva Ley, al menos salvado el período transitorio al que más adelante se hará referencia.

Otras normas anteriores, en cambio, si bien merecen específica consideración legal de su vigencia, son objeto de derogación condicionada o limitada a los aspectos que entren en contradicción con la nueva Ley. Así, la derogación se produce únicamente «en cuanto se oponga a lo establecido en esta Ley», tratándose del Decreto 2784/1964, sobre justificación de subvenciones, o del RD 2225/1993, sobre procedimiento de concesión de subvenciones —Ley General de Subvenciones: disposición derogatoria, 2.b) y 2.c)—. De esta manera, las ventajas de la derogación singular quedan anuladas, puesto que el alcance de la derogación habrá de ser determinado por vía hermenéutica. En relación con el RD 2225/1993, cabe esperar una amplia continuidad de la norma reglamentaria, al menos en lo que afecte a las «ayudas estatales», siempre que éstas no se comprendan en el nuevo concepto legal de subvención (Ley General de Subvenciones: art. 2), al que se ha hecho referencia en el anterior epígrafe.

B) *Régimen transitorio*

La Ley General de Subvenciones ha entrado en vigor a los tres meses de su publicación, es decir, el 18 febrero 2004 (disposición final 3.ª). Sin embargo, la completa vigencia de la norma en esa fecha

se limita a dos supuestos: «los procedimientos de control financiero, reintegro y revisión de actos previstos en esta Ley» (disposición transitoria 2.^a.3; los procedimientos citados se regulan, respectivamente, en los arts. 49, 41 a 43 y 36.3) y «el régimen sancionador previsto en esta Ley, siempre que sea más favorable al previsto en la legislación anterior» (disposición transitoria 2.^a.4; el régimen sancionador se contiene en los arts. 52 a 69). No obstante, a partir de la entrada en vigor de la Ley se habilita también al ente competente, en función de la distribución material de competencias, para aprobar en el plazo de un año la normativa reguladora de cada subvención, adecuándola al nuevo régimen jurídico (disposición transitoria 1.^a.1).

La entrada en vigor completa de la nueva Ley General de Subvenciones queda diferida al plazo del año posterior, el 18 febrero 2005, salvo para las subvenciones cuya normativa haya sido adaptada a la nueva Ley dentro de ese año, que se someterán a la misma desde la entrada en vigor de la correspondiente adaptación. Así resulta del establecimiento del plazo de un año para «la adecuación de la normativa reguladora de las subvenciones al régimen jurídico establecido en la misma» (disposición transitoria 1.^a.1), plazo que coincide con el previsto para aprobar el Reglamento General de aplicación de la Ley (disposición final 3.^a.1), ordenándose que si en dicho plazo «no se procediera a la adecuación de la normativa reguladora de las subvenciones, esta Ley será de aplicación directa» (disposición transitoria 1.^a.2). Los procedimientos de concesión de subvenciones seguirán el régimen vigente al inicio de los mismos (disposición transitoria 2.^a).