

LOS INCENTIVOS ECONOMICOS REGIONALES EN ESPAÑA

En este artículo de **Emilio J. Mata Galán** se analiza la situación presente de los incentivos regionales en España a partir de la Ley 50/1985, de 23 de diciembre, así como lo que puede esperarse de ellos en el futuro. Después de analizar los problemas de definición y diseño de dichos incentivos, sus relaciones con otras políticas afines, así como sus deficiencias actuales y su previsible estructura en el futuro, el autor llega a la conclusión de que los incentivos regionales, para ser eficaces, necesitan ser diseñados de acuerdo con unos principios que permitan su compatibilización con un número no despreciable de políticas, entre las que destaca la relativa a la defensa de la competencia. En relación con los previsible efectos de los futuros incentivos regionales, el autor, si bien afirma que no pueden extrapolarse los resultados de los actuales, no evita poner una nota optimista en lo que a su dinámica se refiere.

LA Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales, constituye el inicio de una reforma en profundidad de esta materia, al tiempo que atribuye al poder ejecutivo la función de adaptar su mandato a la realidad a medida que ésta varíe. Se trata, en definitiva, de una ley que pretende regular, de una manera global, por primera vez en España, y con una vocación de permanencia, una materia que, por su naturaleza, está sujeta a una evolución constante en el tiempo.

Como más adelante se verá, los cambios registrados durante las dos últimas décadas en España y, en especial, en los últimos años, unidos al hecho de que la realidad actual de los incentivos regionales en nuestro país es el resultado de un conjunto sucesivo de modificaciones parciales que se han ido suce-

diendo en el tiempo, ha dado lugar a una situación en la que resulta preciso proceder a una reforma global del sistema, al objeto de adaptarlo a las necesidades y demandas planteadas.

La Ley, junto con las disposiciones que la desarrollan, constituye una respuesta que se considera adecuada a los problemas que en la actualidad tienen planteados los incentivos regionales en España, y es, por otra parte, la concreción legal de las conclusiones elaboradas por un grupo de trabajo creado al efecto por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

El proceso de reforma de los incentivos regionales ha sido largo y complejo, parte de lo cual se debe al gran número de interrelaciones que existen entre éstos y otras políticas. Este hecho exige coordinar el diseño de los incentivos regionales al menos con los

objetivos de la política de desarrollo regional, de defensa de la competencia, con las políticas sectoriales y de reindustrialización y todo ello en un clima de encuentro entre las diferentes administraciones públicas.

Al objeto de estudiar la situación presente de los incentivos regionales en España y lo que puede esperarse de ellos en el futuro, se analizarán a continuación los problemas de definición y diseño de los mismos, sus relaciones con otras políticas afines, las deficiencias de que adolecen en la actualidad y la estructura a la que responderán en el futuro.

I. DEFINICION Y EFECTOS DE LOS INCENTIVOS REGIONALES

Se consideran incentivos regionales las medidas, normalmente de tipo fiscal y financiero, que se aplican en ciertas zonas geográficas de un estado, previamente delimitadas, para fomentar la actividad empresarial y, de esta forma, colaborar a la reducción de los desequilibrios interregionales.

Los incentivos regionales constituyen, por tanto, un instrumento de la política regional que, desde el punto de vista presupuestario, es menos relevante que otros, como la política de infraestructuras, pero que cualitativamente es de gran importancia, dado que con él se pretende fomentar la actividad empresarial, generalmente muy débil en las zonas en que aquéllos se aplican.

Otra característica que distingue a los incentivos regionales es la atención que debe prestarse a su administración y la necesi-

dad de que su diseño se adecue cuidadosamente a los fines que se pretende conseguir, pues si se descuidan ambos aspectos, se corre un riesgo evidente de que pierdan su carácter de catalizador —y no de determinantes, que en ningún caso es su objetivo— de la inversión empresarial. La administración de los incentivos regionales debe llevarse a cabo teniendo muy en cuenta las necesidades de las empresas, y no sólo las de la Administración, y su diseño debe estar íntimamente ligado a las potencialidades de los tipos de inversión susceptibles de ser movilizados en las zonas geográficas en las que aquellos son de aplicación. Es por ello por lo que especular sobre la efectividad de los incentivos regionales en abstracto carece de todo sentido, dado que tal afectividad estará íntimamente relacionada, en cada caso concreto, con los dos aspectos que se acaban de mencionar.

Los efectos económicos teóricos de los incentivos regionales son múltiples, pero, a efectos expositivos, pueden ser agrupados en dos categorías fundamentales, a saber: los que influyen en la tasa interna de rentabilidad de las empresas y los financieros.

Tradicionalmente, las diferentes teorías de la inversión han tratado de explicar los efectos de los incentivos en general por la vía de su impacto en la tasa interna de rentabilidad de los proyectos, señalando que los de naturaleza fiscal actúan, normalmente, por la vía de un aumento de los ingresos netos esperados y los de carácter financiero, a través de una reducción del coste de adquisición de los activos, siempre y cuando éstos se concreten en subvenciones a fondo perdido pagaderas contra justificación de la inversión realizada.

Aunque teóricamente resulta posible calcular la equivalencia —en términos de impacto cuantitativo sobre la tasa de rentabilidad— de los incentivos fiscales y financieros, existen razones que inducen a pensar que estos últimos pueden tener unos efectos mayores que los primeros, aun cuando se esté hablando de dos supuestos teóricos que supongan para el potencial beneficiario una transferencia de recursos equivalente. En efecto, un incentivo fiscal concretado en una reducción de la cuota de un impuesto que se devengue en el futuro deberá, para transformarse en términos de subvención neta equivalente, ser actualizado a una tasa que, dada la incertidumbre sobre la evolución de los tipos de interés, será difícil de calcular, y además probablemente las expectativas acerca de la misma serán distintas para cada potencial inversor. Los inversores tendrán capacidades diferentes para actualizar tales reducciones de los gastos futuros, las cuales probablemente estarán muy relacionadas con la importancia de los proyectos. Un mismo impuesto puede gravar de una forma y en una cuantía diferente a cada proyecto. Y, en fin, la base imponible correspondiente puede no conocerse con exactitud en el momento de concederse el incentivo fiscal.

El hecho de que la transparencia de los incentivos financieros sea sensiblemente superior a la de los incentivos fiscales, dificulta en la práctica la tarea de comparar su componente concesionario relativo. Mientras su cómputo, en el caso de los incentivos financieros, puede realizarse *a priori* con cierta aproximación, su cálculo resulta más difícil cuando se trata de los incentivos fiscales. Por tal razón, aunque teóricamen-

te podrían diseñarse incentivos fiscales y financieros con efectos similares en la tasa interna de rentabilidad de un proyecto, es muy probable que, dada la menor transparencia de los primeros, su estimación *a priori* por los potenciales beneficiarios tienda a subestimar el carácter concesionario de los fiscales y, en consecuencia, a que éstos influyan en menor medida en la tasa interna de rentabilidad esperada de los proyectos.

La segunda categoría de efectos de los incentivos regionales a que se hacía referencia anteriormente son los financieros. Uno de los problemas a que se enfrentan muchas empresas consiste en una inadecuada relación entre recursos propios y ajenos, de tal forma que sus niveles reducidos de autofinanciación aumentan su dependencia del mercado financiero, e hipotecan, a veces de forma importante, su capacidad futura de lograr un *cash-flow* adecuado. Otras veces, las condiciones de los mercados financieros son tales que, debido a la insuficiencia inicial de recursos, hacen imposible la puesta en marcha de proyectos que, desde un punto de vista eminentemente técnico, serían viables. En consecuencia, una excesivamente reducida disponibilidad de fondos puede imposibilitar la iniciación de una actividad de elevado interés para una zona determinada. Y una inadecuada relación entre recursos propios y ajenos, al poner en marcha un proyecto, puede hacer que, a medio plazo, las elevadas cargas financieras que deba soportar lo hagan inviable.

Los incentivos regionales, esencialmente los financieros, pueden jugar un papel importante en relación con lo que se acaba de mencionar, al lograr, si se aplican

adecuadamente, suplir, por lo menos en parte, los problemas señalados. Las subvenciones a fondo perdido tienen los mismos efectos financieros iniciales, desde el punto de vista de la empresa, que la autofinanciación; y los préstamos concesionarios permiten paliar, al menos en parte, los problemas de financiación del proyecto. En el primer caso, se actúa por la vía de mejorar la relación entre recursos propios y ajenos, pero en ambos se reduce la dependencia de la empresa de los gastos financieros futuros, además de facilitar la financiación inicial del proyecto.

La opción que resulte más adecuada en cada caso dependerá de las características concretas del proyecto, pero la experiencia parece confirmar que, en general, los efectos financieros son, en las condiciones actuales, de importancia incluso superior a los que actúan por la vía del aumento de la tasa interna de rentabilidad.

Si se parte del principio de la preeminencia de los efectos financieros, debe tenerse en cuenta un elemento adicional que resulta necesario cuidar de forma muy especial para lograr que los incentivos regionales sean efectivos realmente. En efecto, cuando un empresario estudia la posibilidad de poner en marcha un proyecto, analiza una diversidad de factores que tienen que ver con la localización, disponibilidad de suelo adecuado, posibilidades de mercado y de mano de obra, acceso a fuentes de financiación, estructura e importe de los costes, etcétera. En base a las estimaciones que realiza sobre cada uno de estos factores y al grado de fiabilidad que concede a sus expectativas, adopta la decisión de acometer o no el proyecto, así como su localización, siempre y cuando éste sea susceptible pa-

ra el empresario de localizaciones alternativas.

En la medida en que los incentivos regionales influyen en la tasa interna de rentabilidad de un proyecto, pueden inducir al empresario a reforzar su decisión de llevarlo a cabo, pero, en la medida de que pueden tener importantes efectos financieros, pueden influir todavía de una forma más decisiva sobre su decisión. En efecto, una subvención a fondo perdido puede reforzar la autofinanciación de un proyecto, de tal forma que ello constituya un aliciente especialmente importante para el inversor, pues no es infrecuente en España, sino todo lo contrario, que los *ratios* de autofinanciación de las nuevas empresas que se crean sean especialmente reducidos.

Pero el hecho de que los incentivos regionales ofrezcan al empresario la posibilidad de cubrir los *gaps* financieros, que tendría de otra forma, no puede ocultar el de la confianza que éste concede a la posibilidad de obtener tales fondos de la Administración. Cuando el empresario decide poner en marcha un proyecto, normalmente no ha recibido todavía la notificación de los incentivos regionales concedidos. Pero para que éstos puedan influir en su decisión deben conocerse de algún modo en ese momento, así como el programa temporal en el que puede esperar recibirlos. De otra forma, en la decisión de la inversión difícilmente podrán tomarse en consideración los beneficios que tales incentivos comportan, por el simple hecho de que las expectativas sobre su obtención serán inciertas, introduciendo un elevado riesgo su consideración a la hora de adoptar la decisión de llevar a cabo el proyecto.

Para que los incentivos regionales puedan efectivamente influir en la decisión de inversión, deben ser fiables y susceptibles de ser calculados por anticipado con un pequeño margen de error. Ello requiere que su concesión se ajuste a un pequeño número de requisitos fácilmente identificables y que su pago se realice con una pequeña dilación susceptible de ser conocida *a priori*. Una buena y ágil gestión de los incentivos regionales, así como la determinación de unos criterios claros para su concesión, son condiciones imprescindibles para su efectividad. Un diseño de los incentivos regionales que no tenga en cuenta estos aspectos reducirá la confianza de los empresarios en ellos, siendo muy difícil que influyan en su decisión de invertir.

II. RELACION DE LOS INCENTIVOS REGIONALES CON OTRAS POLITICAS

Los incentivos regionales son uno de los instrumentos de la política de desarrollo regional, por lo que su utilización debe orientarse a la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales. Su aplicación debe realizarse de tal forma que se produzca la mínima distorsión posible en los mecanismos del mercado, lo cual implica que su instrumentación debe llevarse a cabo de acuerdo con las directrices de la política de defensa de la competencia. Y, al ir dirigidos al fomento de las iniciativas empresariales, deben diseñarse de forma que no sólo no distorsionen, sino que refuercen, las diferentes políticas sectoriales.

Al tratarse de mecanismos de actuación pública de carácter ho-

rizonal, debe cuidarse que su aplicación colabore con otras políticas que, como la de empleo urbanístico o la de medio ambiente, resulta necesario reforzar.

Tradicionalmente, los incentivos regionales se han relacionado teóricamente con la política de desarrollo regional, pero pocas veces se ha acertado a explicar de una forma operativa las características que deberían introducirse en los mismos para colaborar con el resto de las políticas mencionadas. Abundan los ejemplos de incentivos regionales poco transparentes, con negativos efectos en la competencia de los mercados, justificándose tal circunstancia por sus defensores con la explicación de que los incentivos regionales necesariamente tienen que producir tales efectos perniciosos. No son tampoco infrecuentes los casos en los que la falta de una coordinación efectiva entre la política de incentivos regionales y las sectoriales se justifica con la expresión, ya hecha tópico, de los «insalvables conflictos sectorial-territorial». Existen casos de aplicación de los incentivos regionales que no siempre son acordes con los respectivos planes urbanísticos, lo cual se justifica con frecuencia por la necesidad de reducir al máximo las trabas para la implantación empresarial. Y también pueden detectarse ejemplos en los que los incentivos regionales se utilizan para apoyar iniciativas con efectos evidentes de deterioro del medio ambiente. Las justificaciones, en este último caso, consisten, a veces, en argüir que hacer prevalecer la calidad de vida sobre la renta *per capita* en las zonas menos favorecidas es un lujo difícilmente asumible.

En consecuencia, si bien no puede negarse que lo que justifica la existencia de los incentivos

regionales es precisamente la necesidad de corregir los desequilibrios económicos interterritoriales, su diseño y aplicación ha de tener muy presente su articulación con otras políticas y, en especial, y sobre todo tras la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea, con la política de defensa de la competencia.

1. Incentivos regionales y política de desarrollo regional

La política de desarrollo regional ha de formularse en función de la gravedad de los desequilibrios interterritoriales existentes y de sus causas.

Es bien sabido que en economías perfectamente competitivas, teóricamente, los desequilibrios interregionales solo pueden darse con carácter transitorio. La libre movilidad de bienes y factores productivos acabaría igualando en todas partes las retribuciones reales de los factores de similar calidad. Por consiguiente, la existencia permanente de tales desequilibrios y su ampliación ha de buscarse en distorsiones endógenas al funcionamiento de los mercados o generadas por la propia política pública.

Con independencia de la incidencia que las distintas políticas generales y sectoriales tengan sobre el desarrollo de las diversas regiones, tema importante al que habrá que dedicar cierta atención, hay al menos dos tipos de distorsiones, que en cierta medida están relacionadas entre sí, sobre las que debe incidir directamente la política de desarrollo regional para su eliminación.

En la práctica, el sistema de mercado tiende a estimular, mediante la generación de econo-

mías externas, la concentración de las actividades productivas en determinadas zonas en las que, por diversas razones, el proceso de acumulación se inició anteriormente. Corregir esta distorsión exige la puesta en práctica de una política de incentivos regionales ajustada al exceso de coste que supone la inversión en determinadas zonas. Esta justificación teórica de la política de incentivos permite explicar por qué el Tratado de Roma, en su artículo 92.3.a), permite la concesión de tales incentivos, lo que equivale a admitir que no distorsionan la competencia, sino todo lo contrario, en las zonas con menor nivel de vida o que padezcan elevadas tasas de paro. Y permite también explicar por qué los principios de coordinación de las ayudas con finalidad regional de la CEE exigen que tales incentivos sean discriminatorios y se ajusten a la gravedad de los problemas de cada región.

La segunda distorsión que se mencionaba anteriormente tiene su origen en la política de creación de infraestructuras, especialmente de aquellas cuya existencia es necesaria para la instalación de actividades productivas, las que suelen denominarse infraestructuras económicas.

Dada la limitación de recursos públicos, tales infraestructuras suelen concentrarse en aquellas zonas donde más se hace sentir su demanda, que suelen ser aquellas en las que mayor es la concentración de la producción. Sin embargo, es claro que la ausencia de esas infraestructuras es un factor que limita la instalación de nuevas empresas. La ruptura de este círculo vicioso sólo es posible mediante la programación de la creación de infraestructuras económicas en las zonas menos favorecidas, ligada a una adecua-

da política de incentivos regionales que estimule la producción. Ello permite explicar la existencia de fondos financieros —como el FEDER o el Fondo de Compensación Interterritorial— que adquieren su sentido en el marco de los programas de desarrollo regional y en coordinación con las políticas de inversiones a realizar en cada territorio por los distintos poderes públicos.

Así pues, la puesta en práctica de una política de desarrollo regional tiene su origen no sólo en un mandato constitucional, que por sí sólo es una razón suficiente, sino en el convencimiento de que los desequilibrios regionales, y las diferencias de nivel de vida que conllevan, tienen su origen en distorsiones del sistema de mercado que han de afrontarse en un marco de planificación coordinada de los distintos poderes públicos que actúan en cada territorio. De esta forma, no sólo se tenderá a resolver un problema de equidad, sino también a mejorar la eficiencia económica, al utilizar importantes recursos ociosos hoy no utilizados en las zonas desfavorecidas.

En este contexto es donde adquiere todo su sentido la política de incentivos regionales como un instrumento importante de la política de desarrollo regional, que, junto con las sociedades de promoción industrial, actúen de forma complementaria con la política de inversiones en infraestructura, enmarcadas en un programa de desarrollo regional que diagnostique los desequilibrios, estrangulamientos y potencialidades de cada región y la intensidad con que, de una manera coordinada, han de utilizarse los distintos instrumentos de acción regional.

Por todo lo anterior, resulta

clara la necesidad de la política de desarrollo regional dirigida a paliar los desequilibrios interterritoriales de un estado. Durante los últimos años, la Comisión de las Comunidades Europeas ha venido insistiendo en la importancia de esta política para lograr una mayor convergencia entre las regiones de los estados miembros y una distribución más armónica de las actividades económicas en el territorio comunitario. Esta insistencia se viene materializando en la elaboración de una normativa propia y en la puesta a disposición de esta política de unos recursos financieros crecientes, a través del FEDER y del Banco Europeo de Inversiones.

Esta vigencia de la política de desarrollo regional se extiende, naturalmente, a su principal instrumento, los incentivos regionales, pues casi todos los países occidentales conceden importantes ayudas fiscales y financieras a empresas que realizan inversiones y generan puestos de trabajo en las zonas menos desarrolladas de cada país.

Pero, para que los incentivos regionales puedan colaborar efectivamente en la tarea de lograr una mayor convergencia entre las regiones, deben poderse definir unos objetivos de naturaleza instrumental, en base a los cuales se definan las directrices de actuación de aquéllos. Y, como anteriormente se comentaba, estos objetivos deben ser suficientemente concretos y reducidos en su número como para que puedan constituir guías adecuadas y fácilmente identificables a la hora de orientar las iniciativas empresariales. No puede plantearse como objetivo único de los incentivos regionales la corrección de los desequilibrios interterritoriales. Este debe ser el objetivo último, pero no el único, pues,

de no disponerse de otros intermedios más concretos, la limitación de recursos presupuestarios se encargaría de transformar en una tarea muy difícil, y desde luego muy poco transparente, la exigencia de determinar cuándo y en qué medida un proyecto concreto contribuye o no a tal objetivo final.

A estos efectos, existen algunos aspectos que deben quedar claramente definidos. En primer lugar, debe determinarse la clase de zonas-problema donde deberían aplicarse los incentivos regionales, así como los criterios e indicadores precisos para su delimitación. Lo primero evitaría la selección de zonas de actuación para los incentivos regionales que no estuvieran justificados por una problemática regional determinada, y lo segundo evitaría, por su parte, el mismo riesgo, pero por la vía de introducir actuaciones sesgadas en el manejo de los indicadores en base a los cuales se realizaran las delimitaciones.

Tanto en la selección de las zonas-problema como en la delimitación de las mismas se debería tener presente que la extensión geográfica de todas ellas no fuera excesiva, al objeto de que no se perdiera el carácter discriminador que deben tener los incentivos regionales.

También deberían determinarse las potencialidades de las diferentes zonas, así como su potencial de desarrollo endógeno, de forma que, en base al diagnóstico realizado sobre la problemática de tales zonas, se pudiera orientar la aplicación de los incentivos regionales hacia ciertos sectores o en ciertas subzonas prioritarias.

Mediante la clasificación de

estos objetivos instrumentales, que serían fácilmente indentificables y, por tanto, susceptibles de ser definidos como tales para la política de incentivos regionales, se lograría que la aplicación de éstos se realizara en las zonas con mayores problemas y de la forma más adecuada para aprovechar las potencialidades de las mismas. Y ello daría lugar, por tanto, a que los incentivos regionales actuaran de la forma más eficaz posible para colaborar en la tarea de lograr la deseable convergencia del nivel de vida de las regiones.

2. Incentivos regionales y política de defensa de la competencia

Los incentivos regionales, en la medida en que constituyen actuaciones públicas discriminatorias en favor de ciertas empresas, colocan a sus beneficiarias en una situación de privilegio frente a otras que no reciben tales ayudas. Esta circunstancia explica por sí sola que la aplicación indiscriminada de este instrumento pueda dañar de forma considerable la competencia, y con ello apartar a las correspondientes economías del logro del objetivo de un mercado único europeo.

Si el logro de una mayor convergencia de los niveles de vida de las diferentes regiones es el fin que justifica la aplicación de los incentivos regionales, el artículo 92.1 del Tratado de Roma es claro al afirmar rotundamente la incompatibilidad con sus objetivos de las ayudas públicas que falseen, o amenacen con falsear, la competencia. La compatibilidad de los incentivos regionales con el Tratado de Roma se logra adaptándolos a los principios de coordinación de los re-

gímenes de ayudas con finalidad regional, lo que significa que el diseño de tales incentivos debe tener en cuenta los criterios que se indican a continuación.

A) *Determinación de las zonas o regiones objeto de ayudas*

Corresponde a cada estado miembro la selección de las zonas o regiones a incluir en su régimen de incentivos regionales, aunque la Comisión se reserva el derecho de pedir justificaciones a los estados miembros sobre la selección de dichas zonas, y, en último lugar, de no aprobar algún aspecto del régimen de incentivos regionales.

Además, corresponde a la Comisión clasificar las zonas o regiones del estado miembro en alguna de las cuatro categorías de topes máximos que más adelante se mencionan. Partiendo del principio de que el esfuerzo esencial de la política regional debe centrarse en fomentar el desarrollo de las zonas atrasadas y el de las regiones industriales en declive, la Comisión ha desarrollado una metodología dirigida a medir, de una forma global, la intensidad de los problemas regionales a nivel de la CEE.

B) *Tipos de incentivos regionales permitidos*

A estos efectos, es preciso realizar una triple distinción:

a) Ayudas subordinadas a una inversión inicial o a la creación de empleo.

b) Ayudas no subordinadas a una inversión inicial o a la creación de empleo.

c) Ayudas para traslado de empresas.

Las ayudas comprendidas en

a) son: las subvenciones a la inversión, o bien las subvenciones por puesto de trabajo creado, subvenciones de alquiler de edificios, garantías de préstamos ligados a la inversión inicial, los préstamos a bajo interés o las bonificaciones de interés, siendo aceptadas generalmente por la Comisión. Sin embargo, las exenciones o bonificaciones fiscales directamente ligadas a la inversión inicial o las exenciones de las cuotas de la seguridad social de los empleos creados no están bien vistas por la Comisión.

Las ayudas comprendidas en b) tienen el carácter de ayudas de funcionamiento, pero la Comisión formula reservas de principio en cuanto a su compatibilidad con el Mercado Común.

Las ayudas comprendidas en c) son: las concedidas al traslado de bienes de equipo, expresadas, o bien en porcentaje del coste de traslado, o bien en porcentaje del valor de los bienes de equipo trasladados; y las concedidas sobre la base del número de trabajadores trasladados, para las que se aplican los mismos techos que a las ayudas a la creación de empleos.

La Comisión insiste en que los distintos instrumentos utilizados por los estados miembros sean convertibles del modo más fácil posible en «subvención neta-equivalente» (ayuda neta que percibe el beneficiario después del pago de impuestos sobre los beneficios), ya que es éste el criterio cuantitativo utilizado por la Comisión para fijar los topes por zonas en porcentaje de la inversión inicial o en inversión por empleo creado.

C) *Topes máximas de intensidad de las ayudas*

Estos topes son diferentes según las zonas, y se expresan en términos de «equivalencia subvención neta», bien como porcentaje de la inversión inicial, o bien en cantidad absoluta de unidades de cuenta europeas, por empleo creado por la subvención.

1) *Topes máximas para las ayudas del tipo a)*

La Comisión divide, a estos efectos, las regiones en cuatro clases:

Grupos	Techo en porcentaje de la inversión inicial
1.º	75
2.º	45
3.º	30
4.º	20

2) *Techos máximos para las ayudas de tipo b)*

Estas ayudas están bloqueadas a su nivel y campo geográfico de aplicación actuales.

3) *Techos máximos para las ayudas de tipo c)*

Están fijados o bien en el 100 por 100 del coste de traslado de los bienes de equipo, o bien aplicando los techos del tipo a).

D) *Especificidad regional (criterios geográficos)*

Los estados miembros deben respetar la especificidad regional, observando los principios siguientes:

• Las ayudas regionales no deben cubrir al conjunto del territorio nacional (excepto los casos de Irlanda y Luxemburgo).

• Los regímenes de ayudas deben indicar claramente, bien sea geográficamente o por medio de criterios cuantitativos, la delimitación de las regiones ayudadas, o, en su interior, la delimitación de las zonas que se benefician de las ayudas.

• Salvo en el caso de los polos de desarrollo, las ayudas regionales no pueden concederse de manera puntual (es decir, en puntos aislados que no ejerzan prácticamente ninguna influencia en el desarrollo de una región).

• Cuando se trata de enfrentarse a problemas diferentes por su naturaleza, su intensidad o su urgencia, la intensidad de las ayudas debe adaptarse a la situación.

• La gradación y la modulación de las tasas de ayuda, según las diferentes zonas y regiones, deben estar claramente indicadas.

• Las ayudas regionales concedidas en las regiones que se benefician de concursos del FEDER deben, en principio, inscribirse en el cuadro de programas de desarrollo regional.

Así se explica que la Comisión proceda regularmente al examen de los regímenes de ayudas, incluso si no son alcanzados los topes. Tal control tiene como fin impedir que se concedan ayudas a regiones y zonas que realmente no las necesitan.

Por otra parte, cuando una inversión se beneficia a la vez de ayudas regionales y de otros tipos de ayudas (p. ej.: sectoriales) concedidas sobre bases diferenciadas según las regiones, la ayuda regional no podrá concederse más que en la medida en que la suma de la ayuda regional y la componente regional de los

otros tipos de ayudas no sobrepase los topes anteriormente mencionados.

E) *Métodos de evaluación de las ayudas*

Se ha creado un método común de evaluación técnica, bastante complejo, que permite una comparación real de las ayudas, tanto de las que pueden medirse *a priori* como de las que deben calcularse *a posteriori*. Las ayudas deben, por tanto, ser transparentes, dado que las opacas son incompatibles con la economía de mercado, y por tanto están prohibidas.

Una ayuda es transparente o mensurable cuando se le puede aplicar el método común de evaluación de ayudas. Un régimen de ayudas es transparente cuando, para todas las clases de ayudas que prevé, contiene todas las indicaciones necesarias para la aplicación del método común de evaluación para cada forma de ayuda, y los criterios de modulación y las condiciones de cúmulo están claramente precisadas. Esto exige que se expliciten concretamente, entre otros, los siguientes extremos:

a) El contenido tipo de ayuda comprende tres categorías de gastos de inversión: terreno, edificios y equipo. La condición de transparencia es conocer su importancia relativa. (Las ayudas transparentes o mensurables son las que tienen como base de cálculo la inversión, y para las cuales puede establecerse un porcentaje respecto a la cuantía de tal inversión).

b) Como convención se adopta que el momento de pago de la ayuda es el mismo para todas las ayudas y que la tasa de ac-

tualización (1) utilizada para los cálculos es diferente para cada estado miembro, en función de las tasas de interés medias en los mercados correspondientes.

c) Debe ser posible calcular el resultado neto después de impuestos con referencia al problema de la fiscalidad heterogénea de las ayudas.

d) Los elementos de cálculo que deben conocerse para los créditos a tipo reducido o con bonificaciones de intereses son los siguientes:

- Porcentaje de los gastos de inversión cubierto por el crédito e importancia relativa de los tres tipos de gastos (terreno, edificios y equipo).

- Duración del crédito.

- Duración del período de carencia.

- Cuantía de la reducción de los tipos de interés.

e) El tipo de interés de referencia utilizado por los poderes públicos para el pago de las bonificaciones a los organismos de crédito. En su defecto, se toma en consideración la tasa de interés media del mercado considerado.

f) Los estados miembros deben introducir disposiciones en sus regímenes de ayudas para prever que el equivalente neto de subvención, calculado *a priori*, será deducido del tope aplicable, con el fin de permitir el cálculo del saldo de la ayuda que todavía puede darse.

g) Para las ayudas acordadas bajo la forma de garantía de préstamos, es preciso conocer la diferencia entre la tasa de interés de referencia aplicada en el estado miembro y la tasa de interés

pagada por el estado para los préstamos de una duración similar a la que sirve de base para la fijación de la tasa de referencia. Cada estado miembro debe comunicar a la Comisión cada año la relación entre la cantidad pagada anualmente por el estado por razón de los deudores que no cumplan sus obligaciones y la cuantía total de las garantías en curso.

h) Las ayudas al traslado de empresas se consideran mensurables cuando están expresadas bien en porcentaje del coste de traslado de los bienes de equipo (comprendidos el coste de montaje y de desmontaje), bien en porcentaje del valor de los bienes de equipo trasladados.

i) Los topes expresados en UCE se transforman en moneda de los estados miembros al tipo de cambio en vigor el primer día del año. La Comisión y el estado miembro, pueden, de común acuerdo, revisar a lo largo del año el montante de los topes así calculados, si así lo exige un cambio importante de las paridades.

F) *Criterios relativos a los costes elegibles y a la actividad seleccionada*

Las ayudas regionales permitidas en estos principios de coordinación, referidas a las inversiones públicas iniciales de capital fijo, comprenden:

- nuevas instalaciones;
- ampliación de instalaciones existentes;

- puesta en marcha de una actividad que implique un cambio fundamental en los productos obtenidos o en el proceso de fabricación (provocado por una reestructuración o modernización de la instalación);

- reanudación de la actividad de una instalación cerrada o que hubiera cerrado de no ser por esta inversión fija.

En los tres últimos casos, la Comisión, en virtud del artículo 93.1 del Tratado de la CEE, vigila muy estrechamente la correcta aplicación de las ayudas otorgadas, ya que en esos tres casos puede ser más discutible, por parte del inversor, el destino final de la ayuda.

Las inversiones de capital fijo a que se refieren estos principios de coordinación son todas las inversiones productivas de los sectores industrial, artesanal y de servicios (excepto las relacionadas, directa o indirectamente, con los transportes terrestres, fluviales, marítimos y aéreos), quedando también excluidas las inversiones en productos agrícolas del Anexo II del Tratado de la CEE.

Las inversiones, tanto públicas como privadas, destinadas a la creación de infraestructuras (energía eléctrica, traida de aguas, viviendas, escuelas, etc.) se consideran como destinadas a servicios públicos, y no están regidas por estos principios de coordinación, a menos que vaya a disfrutar de ellas una sola empresa.

G) *Repercusión sectorial*

La concesión de ayudas sectoriales y regionales se autoriza únicamente dentro del tope máximo antes mencionado.

Con el fin de evitar que los incentivos regionales se utilicen sobredimensionados, la Comisión puede someter su concesión a restricciones justificadas por la situación de tales sectores.

H) *Sistema de vigilancia*

La vigilancia de la aplicación de los principios de coordinación la asegura la Comisión por medio de un dispositivo de comunicación *a posteriori*, garantizando el secreto de los asuntos comunicados.

Además de los principios de coordinación mencionados, que son de aplicación específica a los incentivos regionales, la defensa de la competencia, de acuerdo como ésta se entiende por la Comisión, exige que cualquier tipo de ayuda, incluidas las de naturaleza regional, cumplan los criterios de comunicación y acumulación establecidos. Cualquier nuevo proyecto legislativo de ayudas debe ser comunicado a la Comisión con dos meses de antelación a la fecha de su aprobación, de forma que ésta pueda comprobar que es compatible con los principios de la libre competencia. De igual forma, en el caso de que un proyecto reciba más de una ayuda, debe comunicarse a Bruselas la posible acumulación, la cual únicamente será autorizada si merece la aprobación de la Comisión. Los casos en los que tal comunicación no debe llevarse a cabo son los siguientes:

a) Los proyectos de inversión de cuantía inferior a tres millones de ECUS, cualquiera que sea la amplitud de las ayudas.

b) Los proyectos en los que la amplitud de las ayudas acumuladas no sobrepase el 10 por 100 en SNE, cualquiera que sea el importe de la inversión.

c) Los proyectos de inversión en los que la amplitud del conjunto de los incentivos concedidos respete uno de los límites máximos fijados a cualquiera de los

esquemas de ayuda que concurren en dicho proyecto. Estos límites máximos y los regímenes afectados son fijados por la Comisión y notificados a los estados miembros.

De las tres excepciones mencionadas, merece especial atención la tercera. En efecto, en el caso de los incentivos regionales, los topes máximos de ayuda, expresados en términos de subvención neta equivalente, son bastante elevados, lo que equivale a señalar que los proyectos que reciban estos incentivos dispondrán de márgenes más amplios que en el caso de los incentivos de otra naturaleza para su acumulación con otras ayudas. Este aspecto, por tanto, merece ser destacado, pues constituye un elemento de atractivo más para los incentivos regionales.

3. Incentivos regionales y políticas sectoriales

Desde el momento en que los incentivos regionales tienen como objetivo el fomento de la actividad empresarial y ésta se extiende a todos los sectores productivos de una economía, parece evidente que aquéllos no pueden aplicarse de una forma indiscriminada y sin tener en cuenta las directrices que, en materia sectorial, existan en cada momento. Los incentivos regionales deben servir para corregir los desequilibrios interterritoriales fomentando empresas que, a la par que incrementan el valor añadido de las zonas en que se aplican, no distorsionen las políticas sectoriales correspondientes. En efecto, sería erróneo tratar de fomentar una zona promocionando sectores sensibles, de igual forma que no conduciría a nada tratar

de fomentar determinados sectores en ciertas zonas en las que no existe un adecuado potencial de desarrollo para ellos.

Las incongruencias que se presentan en la práctica entre los incentivos regionales y las políticas sectoriales se deben, o bien a que no existe una comprensión mutua de sus respectivos objetivos, o bien a que los objetivos de unos y otros no están claramente explicitados, y por tanto no existe posibilidad de compatibilizarlos. Cuando se presentan este tipo de circunstancias y su resolución no se aborda de una forma pragmática, aparecen lo que se ha dado en denominar «conflictos sectoriales-territoriales» los cuales no son más que un eufemismo que oculta la verdadera naturaleza del problema y las posibilidades existentes para su resolución.

La solución de las posibles incongruencias sectoriales-territoriales no radica en encontrar una preeminencia de los objetivos sectoriales sobre los territoriales o viceversa, sino en buscar la adecuada compatibilización entre ellos.

Lograr una compatibilidad entre prioridades sectoriales y posibilidades territoriales no significa que unas deban supeditarse a las otras. Significa que deben detectarse estas últimas de acuerdo con el potencial endógeno de las regiones, que deben explicitarse las directrices sectoriales y que deben fomentarse los sectores promocionables allí donde exista el potencial endógeno que lo justifique.

Para lograr la compatibilización a la que se está haciendo referencia, deberían tenerse en cuenta, al menos, las siguientes consideraciones:

A) *Restricciones de carácter general*

Con carácter general, existen cuatro tipos de restricciones que deben tenerse en cuenta al abordar el problema. En primer lugar, existen unas limitaciones presupuestarias, que exigen limitar la aplicación de los incentivos regionales, con generalidad, a ciertos sectores caracterizados por estar integrados por empresas de excesiva dimensión. Pretender, por ejemplo, fomentar la creación de la infraestructura básica energética de un país a base de incentivos regionales no tendría demasiado sentido, habida cuenta de que la dotación presupuestaria disponible para todo un año apenas sería suficiente para abonar los incentivos que podrían concederse a un solo proyecto.

En segundo lugar, existen sectores de naturaleza marcadamente inducida, cuyo desarrollo se realiza en base a unas economías externas que pueden existir tanto en una zona desarrollada como en una desfavorecida. Aunque la selección de los sectores que podrían desarrollarse en cualquier caso, independientemente de la existencia de los incentivos regionales, es una tarea difícil de realizar, existen algunos que pueden determinarse con facilidad. Los bares, restaurantes o el comercio al por menor, por poner sólo algunos ejemplos, se implantarán en aquellas localizaciones donde exista una demanda que les permita subsistir, independientemente de que existan o no incentivos regionales para fomentarlos, e independientemente también de que tales localizaciones estén situadas en zonas desarrolladas o desfavorecidas.

En tercer lugar, existen unos sectores, o empresas dentro de ellos, que son de titularidad pú-

blica, y su localización o planes de expansión se realizan en base a estrategias políticas o de naturaleza administrativa, de forma que la utilidad de los incentivos regionales para su fomento es nula, además de que, en muchos casos, tales empresas reciben asignaciones particulares del estado para su supervivencia o desarrollo.

Finalmente, puede detectarse una cuarta categoría de sectores cuyo desarrollo se debe a situaciones de privilegio creadas por decisiones administrativas que les favorecen o por unas determinadas inversiones en infraestructura pública que, de por sí, ya constituyen un aliciente suficiente para su establecimiento. Las estaciones de inspección técnica de vehículos, buena parte de las actividades de servicios situadas en un puerto deportivo bien ubicado, o ciertas empresas creadas para suministrar bienes o servicios para satisfacer la demanda generada por un gran proyecto o inversión pueden constituir otros tantos ejemplos de casos en los que la aplicación de los incentivos regionales podría resultar superflua.

B) *Restricciones de carácter sectorial*

Las distintas políticas sectoriales, en la medida en que cuentan con una estrategia clara y explícita, deben poder ofrecer, al menos, las grandes líneas de futuro de cada uno de los sectores. Conocidas éstas, los incentivos regionales deberían tomar en consideración las correspondientes directrices, al objeto de que mediante las mismas, no se distorsionaran aquéllas.

Comenzando por el sector primario, debe partirse del principio

de la existencia de una política agrícola común y de unos programas de actuación en las zonas de montaña. La existencia de la primera, que incluye una elevada complejidad y no poca relevancia, obliga a que el fomento del sector agrario desde otras instancias introduzca no pocos riesgos de llevar a cabo actuaciones distorsionadoras de la misma, lo cual ya constituye de por sí un elemento a tener en cuenta a la hora de decidir la procedencia del fomento de este sector a través de los incentivos regionales.

El hecho de que algunas zonas no puedan desarrollarse más que en base a este sector podría introducir un argumento adicional en pro de la utilización de los incentivos regionales para reforzar los efectos de la PAC en ellas, pero la existencia de los programas de las zonas de montaña bien podría servir para tales fines.

El FEDER no considera al sector primario como promocionable, probablemente debido a las razones anteriormente apuntadas, como tampoco es considerado como tal por las políticas de incentivos regionales de los diferentes países europeos. Por ello, podría resultar aconsejable o bien aplicar en España la experiencia europea o, en todo caso, promocionar este sector de forma muy selectiva y en zonas muy específicas.

El sector secundario, o de transformación, es considerado promocionable por todos los países europeos, así como por el FEDER, aunque existen determinados sectores sensibles que, o bien son excluidos en su totalidad, o únicamente se consideran promocionables, a efectos de los incentivos regionales, en ciertos casos muy especiales. Tales sec-

tores sensibles se refieren básicamente a los que se encuentran en reconversión o a aquellos otros para los que existe un exceso de capacidad o sobresaturación que desaconseja el fomento de empresas adicionales.

El sector de la construcción no se considera promocionable en ningún país europeo ni tampoco por el FEDER, probablemente porque existe una política específica para él adaptada a sus especiales características, que desaconseja su fomento mediante los incentivos regionales. Finalmente, el sector terciario, excluidos los servicios públicos, que no pueden considerarse promocionables, se enfrenta a dos características fuertemente contrapuestas. En efecto, por una parte, se trata de un sector con grandes posibilidades de generar actividad y empleo en el futuro y, por otra, en él están incluidos un elevado número de subsectores de fuerte naturaleza inducida, cuyo desarrollo depende en muy poca medida de la existencia o no de incentivos financieros.

Sin embargo, en un país como España, en el que el sector turístico es de un gran peso relativo, y buena parte de la industria y las comunicaciones requieren una modernización y desarrollo importantes, existen posibilidades para establecer una serie de estrategias dirigidas a fomentar el desarrollo de ciertas regiones apoyándose en empresas relacionadas con los sectores mencionados. A este respecto, convendría analizar las posibilidades que ofrecen ciertos subsectores turísticos como el de la hostelería, el turismo rural o ciertas ofertas turísticas especializadas, como los balnearios o el turismo de nieve. En el terreno de los servicios de apoyo a la industria, no estaría desencaminado prever la promo-

ción de los servicios lingüísticos, las consultas a bases de datos, el desarrollo del *software* y de servicios relacionados con la informática, los sistemas de seguridad, el diseño y la formación y la educación, entre otros. En el campo de las comunicaciones, ciertos países europeos están desarrollando los servicios de mensajería y las comunicaciones móviles esencialmente.

Pero las restricciones de carácter sectorial no tienen por qué limitarse exclusivamente a la definición de unos sectores promocionables como marco general. Pueden existir también prioridades susceptibles o no de ser explicitadas, basadas en los sectores con fuerte contenido tecnológico, en los que se caracterizan por tener un alto valor añadido, o en aquellos otros que permitan sustituir ciertas importaciones estratégicas, por ejemplo.

El análisis de todos estos elementos permitiría determinar un marco de actuación que serviría de guía sectorial y de compatibilización con los objetivos de los incentivos regionales.

C) *Restricciones de carácter territorial*

Desde el punto de vista del desarrollo de una región específica, deben contemplarse, por una parte, las posibilidades que ofrece ésta en base a su potencial de desarrollo endógeno y, por otra, las limitaciones que la misma ofrece respecto a la implantación de otros sectores. Obviamente, en el interés del desarrollo de la región estaría el intento de fomentar, en la mayor medida posible, los sectores con posibilidades de desarrollo y el de tratar de ahorrar esfuerzos en la promoción

de aquellos otros para los cuales la región se encuentra mal dotada.

El estudio de los recursos naturales y humanos disponibles, el de los productos que son suministrados a la región desde el exterior y las posibilidades de incrementar el valor añadido de la misma permitirían seleccionar ciertas orientaciones, concretadas en sectores que pudieran ser fomentados en la región, aunque todo ello debería realizarse de una forma lo suficientemente desagregada con para que pudiera convertirse en directrices aplicables desde el punto de vista de los incentivos regionales.

De igual forma, podrían detectarse sectores que, por sus características propias (suficientes atractivos de la región para su implantación), no sería necesario fomentar.

Del estudio y comparación de los tres tipos de restricciones mencionadas se obtendría un cuadro de sectores promocionables, otros que deberían excluirse y, eventualmente, algunos que deberían recibir una atención prioritaria.

Pueden presentarse incompatibilidades entre las restricciones de tipo territorial y las de índole sectorial o general, pues un sector que a nivel nacional puede juzgarse sobredimensionado, por ejemplo, tal vez resulte de interés para el desarrollo de una región. Este tipo de aparentes incompatibilidades debería resolverse analizando cada caso concreto y sopesando los argumentos que justifican las diferentes posturas desde cada una de las perspectivas.

4. Incentivos regionales y otras políticas

Los incentivos regionales están también relacionados con otras políticas, entre las que se encuentran las de empleo, medio ambiente o urbanismo. En el terreno del empleo existen algunas incógnitas que resulta necesario resolver. En primer lugar, debe determinarse si los incentivos regionales deben dirigirse exclusivamente al fomento de la actividad económica, independientemente de si tal estrategia debe servir para incrementar el empleo directo o si, por el contrario, esta última variable debe ser también prioritaria. Y, en segundo lugar, en el caso de que el aumento del empleo sea un objetivo a conseguir, convendría determinar si deberían primarse los proyectos capital-intensivos o los trabajo-intensivos.

La primera cuestión parece resolverse en la mayor parte de los países y por el propio FEDER, en el sentido de que los proyectos promocionables deberían generar empleo neto o, como mínimo, mantenerlo. La segunda cuestión, por el contrario, no tiene una respuesta tan unánime, aunque aquellos países que abordan el problema parecen decantarse por dar una mayor prioridad a los proyectos trabajo-intensivos, lo cual puede ser justificado por dos razones: puede ser este tipo de proyectos el que tenga un desarrollo más fácil en las zonas menos favorecidas, y puede ser también esta estrategia la que conduzca más rápidamente a un aumento del empleo en las zonas que se trata de desarrollar.

La relación de los incentivos regionales con el medio ambiente es también evidente. La promoción del desarrollo regional puede realizarse de una forma

acelerada, tratando de fomentar cualquier tipo de empresa sin consideración alguna a la problemática que pueda suscitar el deterioro del medio ambiente o bien, por el contrario, puede realizarse tomando en consideración éste específicamente, determinando como uno de los objetivos de los incentivos regionales el logro de un medio ambiente más limpio, estableciendo limitaciones efectivas al fomento de las empresas contaminantes.

Para actuar coherentemente con la política urbanística, las empresas promocionadas a través de los incentivos regionales deberían adaptarse a los planes generales correspondientes, lo cual comportaría denegar los mencionados auxilios a aquellos proyectos que no se adaptaran a los mismos.

A lo largo de este apartado se ha presentado una panorámica de las relaciones más importantes que pueden establecerse entre los incentivos regionales y otras políticas. Como puede observarse, los incentivos regionales se encuentran fuertemente relacionados con las políticas sectoriales y de empleo, entre otras, aunque destaca una de ellas sobre las demás, que es precisamente la política de defensa de la competencia. En efecto, aunque para la Comisión de la CEE resulta importante reducir los desequilibrios interterritoriales, siendo éste el objetivo de los incentivos regionales, es de la máxima prioridad para ella defender los principios de la libre competencia. Por ello, la adaptación de los incentivos regionales a tales principios constituye un requisito esencial e insoslayable que debe cumplirse. De ahí la importancia que debe concederse a esta política cuando se diseñan los incentivos regionales.

III. DEFICIENCIAS DE LA POLÍTICA DE INCENTIVOS REGIONALES EN LA ACTUALIDAD

La política de incentivos regionales en España adolece, en la actualidad, de una serie de deficiencias que justifican plenamente el proceso de reforma que se está llevando a cabo.

La simple circunstancia de que hayan transcurrido más de veinte años sin haberse realizado una readaptación global de los incentivos regionales, justificaría, por sí sola, una reforma de los mismos; pero, además, existen otras razones que refuerzan tal justificación.

Las circunstancias más importantes que explican la necesidad de la reforma de los incentivos regionales en España son las que se indican a continuación.

1. Problemas de definición

La Ley 152/1963, de industrias de interés preferente, facultaba a los ministerios de Industria y Energía y de Agricultura, Pesca y Alimentación para proponer la creación de incentivos regionales. Los planes de desarrollo económico y social definieron otras figuras paralelas a las que pudieran crearse al amparo de la Ley mencionada. Y otras disposiciones, como la Ley de Minas y la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, posibilitan también la creación de otros incentivos regionales. En la práctica, el desarrollo de lo dispuesto en las leyes mencionadas ha originado un conjunto de áreas, zonas, polos y polígonos administrados de forma descoordinada y por diferentes órganos

de la Administración, sin que exista una estrategia común para todos ellos ni una razón suficientemente relevante que justifique su coexistencia.

Los incentivos regionales aplicables en cada uno de los espacios geográficos mencionados son similares, pero, en cierto modo, han perdido al menos parte de su posible efectividad, debido a la incidencia que en ellos han tenido las sucesivas reformas impositivas que se han ido sucediendo durante los últimos años. Como consecuencia de ellas, parte de los incentivos fiscales vigentes hace veinte años han dejado de existir, y el resto ha perdido importancia en algunos casos, todo lo cual ha originado que los bloques de incentivos regionales, previstos inicialmente como compuestos de incentivos financieros y fiscales, se hayan desdibujado sin que la desaparición de algunos de estos últimos se haya compensado en todos los casos con la potenciación de los primeros.

Por otra parte, el hecho de que el esquema de incentivación regional aplicado se base en mecanismos de tipo fiscal y de tipo financiero tiene como efectos reducir la transparencia de los incentivos, al ser más difícil conocer *a priori* el importe total de las ayudas concedidas, y reducir los efectos financieros de los recursos públicos destinados a la financiación de los incentivos regionales.

Los topes de ayuda que se conceden en las distintas zonas promocionables existentes en la actualidad son iguales, con lo cual no se realiza ninguna diferenciación ni discriminación entre ellas en base a la importancia de sus respectivas problemáticas regionales. Este hecho, al igual que la

existencia de incentivos fiscales, no se ajusta bien a los principios de coordinación de ayudas con finalidad regional, por cuanto no se tienen en cuenta ni los criterios de transparencia ni los de discriminación.

Los sectores promocionables, así como los prioritarios, responden a una definición realizada hace unos siete años, por lo que la probabilidad de que reflejen el potencial de desarrollo endógeno de las diferentes zonas es muy pequeña. También debe señalarse que la selectividad en la definición de tales sectores es muy reducida, por lo que las posibilidades de que los actuales incentivos regionales orienten las inversiones hacia ciertos sectores previamente seleccionados por su interés es muy pequeña.

Otro tanto sucede con las zonas prioritarias vigentes que, definidas hace también unos siete años, no tienen por qué coincidir con las prioridades territoriales existentes en la actualidad.

Por otra parte, al haberse diseñado, en su momento, los incentivos regionales vigentes sin tener en cuenta las relaciones que anteriormente se han mencionado con la política de defensa de la competencia, se aprecian no pocos casos de inadecuación entre los principios de esta política y las características de los incentivos regionales actuales.

La interrelación sectorial-territorial existente en la actualidad es el producto de una práctica administrativa construida durante los últimos años, en base más al principio de lograr una gestión lo menos conflictiva posible que a una discusión realizada entre las diferentes partes implicadas en la línea de lo señalado en el apartado anterior.

Las relaciones de los incentivos regionales con la política de empleo y la urbanística se encuentran contempladas de una forma razonable en los actuales incentivos regionales, aunque no ocurre así en lo que hace referencia a la política de medio ambiente.

2. Problemas de administración

La administración actual de los incentivos regionales se enfrenta a problemas importantes en los campos de la promoción, tramitación y seguimiento, siendo necesaria también una readaptación de los métodos de análisis de proyectos, régimen de garantías, sistemas de concesión y procedimientos de pago.

La administración y tramitación continúa siendo sensiblemente similar a la de hace veinte años, siendo así que la naturaleza de los proyectos y la realidad de las empresas ha variado sustancialmente. En la actualidad, es muy importante que el empresario reciba con prontitud el pago de los incentivos regionales obtenidos y que éstos se adecuen a sus necesidades. Para ello, resulta preciso que se examinen los diferentes aspectos relevantes de los proyectos por personas expertas en cada materia, sin necesidad de tener que recabar múltiples informes de diferentes organismos. De esta forma, se reducirían enormemente los trámites, aumentando la agilidad de los incentivos regionales y, con ella, la posibilidad de que éstos influyeran efectivamente en las decisiones de localización de las inversiones.

La situación actual de crisis económica ha endurecido las condiciones en las que se de-

senvuelven las empresas, lo cual ha dado lugar a que se produzcan, cada vez con mayor frecuencia, incidencias de suspensiones de pagos, quiebras y embargos, las cuales, cuando se refieren a empresas beneficiarias de los incentivos regionales, requieren tratamientos específicos y novedosos.

Pero si es importante lograr una mayor agilidad en la concesión y en los pagos de los incentivos regionales, no lo es menos el prestar una seria atención al control y seguimiento de los proyectos financiados, al objeto tanto de prestar apoyo a los empresarios en las múltiples incidencias de tipo administrativo que se les pueden plantear como de comprobar efectivamente que los incentivos regionales están siendo utilizados para los fines previstos.

Por otra parte, se requiere poner en práctica un adecuado mecanismo de promoción que evite el tradicional oscurantismo en el que han estado sumidos los incentivos regionales en España, y que los dote de la adecuada transparencia para los eventuales beneficiarios.

Finalmente, resulta preciso diseñar un sistema de garantías adecuado que, sin constituir una excesiva carga para las empresas, ofrezca a la Administración unos medios mínimos que le permitan resarcirse efectivamente, en caso de incumplimiento manifiesto, de los recursos públicos transferidos a las empresas.

3. Adaptación a la CEE

Como se ha señalado anteriormente, los principios de coordinación de los regímenes de ayuda con finalidad regional de la CEE establecen una serie de di-

rectrices generales, a las cuales deberán adaptarse los incentivos regionales vigentes. Tales directrices se refieren a diferentes aspectos, entre los cuales cabe mencionar los criterios de delimitación, los topes de incentivos regionales permitidos, los topes máximos de intensidad de las ayudas, los criterios geográficos y de especificidad regional, los métodos de evaluación de ayudas, los criterios relativos a los costes elegibles y a la actividad seleccionada, y los sistemas de vigilancia.

Las normas señaladas constituyen un marco general al cual deben adaptarse los regímenes de incentivos regionales de los países miembros. Aunque en varios aspectos existe un cierto margen de flexibilidad en su aplicación, es evidente que la filosofía actual de los incentivos regionales españoles no se adapta al marco general definido por los principios de coordinación.

En concreto, las deficiencias más notables se observan en los siguientes aspectos. La determinación de las zonas o regiones objeto de incentivos regionales no responde a los criterios exigidos por la Comisión; los topes máximos de intensidad de las ayudas vigentes no incorporan los principios de discriminación exigidos, no cumpliéndose tampoco algunos de los criterios geográficos de especificidad regional, en especial los que hacen referencia a que cuando se trata de enfrentarse a problemas diferentes por su naturaleza, su intensidad o su urgencia, la intensidad de las ayudas debe adaptarse a la situación, y el que se refiere a que la gradación y la modulación de las tasas de ayuda, según las diferentes zonas y regiones, deben estar claramente indicadas; y, en fin, no se tienen en cuenta

en la actualidad los métodos de evaluación de las ayudas, no realizándose por tanto su cómputo en términos de subvención neta equivalente.

4. La nueva estructura territorial del Estado

La nueva organización territorial del Estado, derivada de la Constitución, ha modificado sustancialmente la situación en la cual fueron pensados y creados los incentivos regionales actualmente vigentes en España.

La distribución de las competencias que antaño correspondían a la Administración del Estado ha conferido a las comunidades autónomas funciones con incidencia evidente en los incentivos regionales, hasta tal punto que resulta difícil pensar en que éstos puedan aplicarse sin la participación de aquéllas.

Partiendo de la base de que la Administración del Estado debe velar por el reequilibrio interterritorial y la ordenación general de la economía, no debería desarrollarse una política de incentivos regionales que fuera ajena a la política de ordenación del territorio de las comunidades autónomas y a sus estrategias y objetivos, plasmados en los correspondientes planes de desarrollo regional. Una política de incentivos regionales no alcanzará su máximo grado de eficacia sin la participación de las comunidades autónomas, y ésta difícilmente se logrará si los incentivos regionales no se gestionan y diseñan, al menos en ciertos aspectos, conjuntamente con ellas.

La creación de las comunidades autónomas introduce nuevos elementos en la dialéctica sectorial-territorial que deben ser

contemplados y resueltos conjuntamente. Y aunque esta tarea puede parecer difícil, debe realizarse un esfuerzo por parte de unos y de otros para que el resultado final sea el deseable.

En el terreno de la administración de los incentivos regionales, también aparecen nuevos elementos que deben ser considerados. Del sistema de gestión jerárquico y centralista del pasado debe avanzarse a otro de naturaleza competitiva y descentralizada, en el cual todas las competencias no correspondan ya a una sola administración y en el que deben aparecer mecanismos de control mutuos de la gestión de ambas administraciones; de forma que exista un compromiso de mejorar tal gestión en los dos ámbitos, así como los adecuados sistemas, en forma de convenios o de otro tipo, que aseguren la existencia de un interés efectivo en la buena administración del esquema global de los incentivos regionales.

Como ha podido observarse a lo largo de las páginas precedentes, las deficiencias del sistema actual de incentivos regionales son importantes, por lo que no debería extrañar demasiado que, a pesar de los esfuerzos que se han venido realizando durante los últimos años, su efectividad se encuentre muy lejos de la óptima.

IV. LOS FUTUROS INCENTIVOS REGIONALES

La Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales, constituye el marco y punto

de partida de lo que serán los futuros incentivos regionales.

Por primera vez, se definen tales incentivos regionales como las ayudas financieras que concede el Estado para fomentar la actividad empresarial y orientar su localización hacia zonas previamente determinadas, al objeto de reducir las diferencias de situación económica en el territorio nacional, repartir más equilibradamente las actividades económicas sobre el mismo y reforzar el potencial de desarrollo endógeno de las regiones. Esta definición, plasmada en una norma con rango de Ley, junto a la disposición transitoria de la misma, eliminan la posibilidad de que en el futuro se reproduzca la dispersión de incentivos regionales existentes en la actualidad, atacando así de raíz el primero de los problemas de definición apuntados anteriormente.

En su lugar, se definen las clases de zonas-problema que podrán definirse de acuerdo con lo que la CEE establece al respecto, y se prevé una graduación de los topes de ayuda para las diferentes regiones, en función de la problemática específica de cada una de ellas. De esta forma, podrá disponerse de zonas de promoción económica en aquellas áreas geográficas con menor nivel de desarrollo y de zonas industrializadas en declive en aquellas otras afectadas por problemas de reconversión industrial. Paralelamente, el territorio del Estado se ha clasificado, a efectos de los incentivos regionales, en cuatro tipos de zonas, para las que se determina un tope de ayuda diferenciado en base a la gravedad de los respectivos desequilibrios interterritoriales.

El problema de los efectos económicos *versus* los efectos finan-

cieros de los incentivos regionales se resuelve en favor de considerar de mayor relevancia a los segundos. A estos efectos, los nuevos incentivos regionales serán exclusivamente de naturaleza financiera, y podrán consistir en una serie de opciones compuestas por subvenciones a fondo perdido, de interés, para la amortización de préstamos, o en cualquier combinación de las mismas, adaptables a las necesidades financieras de los proyectos, de forma que los efectos financieros de los incentivos regionales sean los máximos posibles.

Los nuevos incentivos regionales serán de importancia cuantitativa mayor que los actuales, pero, al mismo tiempo, se vigilará muy estrechamente que la acumulación de diferentes ayudas en un mismo proyecto no sobrepase unos topes determinados, establecidos de forma diferenciada para cada tipo de zona.

Para la resolución de los demás problemas de definición, se ha creado un Consejo Rector, presidido por el Secretario de Estado de Economía e integrado por directores generales representantes de los diferentes departamentos competentes. Junto al Consejo Rector pueden existir comisiones, con representación de las comunidades autónomas, para analizar los aspectos de programación que les afecten directamente.

En base a las propuestas de las comunidades autónomas, el Consejo Rector debe lograr la articulación de los incentivos regionales con la política de desarrollo regional, las políticas sectoriales y el resto de las políticas a las que se hizo mención anteriormente, para lo cual se deberán tener en cuenta los criterios de compatibilización a que antes

se hizo referencia. Como consecuencia de esta articulación, se explicitarán los sectores promocionables, así como las zonas prioritarias, que deberán definirse de acuerdo con las respectivas comunidades autónomas. Estas zonas prioritarias serán las de mayor potencial de desarrollo de la zona, medido éste por criterios tales como la accesibilidad, la disponibilidad de suelo industrial, la dotación de equipamiento y la población, entre otros.

Los problemas de administración quedan resueltos a nivel estatal mediante la creación de una Dirección General, que debe actuar como órgano de apoyo y ejecutivo del Consejo Rector. Las diferentes deficiencias anteriormente señaladas se satisfacen mediante la adopción de directrices objetivas y adecuadas en cada caso para lograr una respuesta válida a cada una de ellas. Una mayor atención a la promoción, a los métodos de análisis de proyectos y al procedimiento de pagos, junto a una importante simplificación de los sistemas de tramitación y a una reformulación de los sistemas de garantías y seguimiento, permiten conseguir los objetivos tan deseados de agilidad y transparencia, que son tan necesarios para lograr unos niveles de efectividad aceptables.

Los problemas suscitados por la adaptación a la CEE y, en definitiva, la compatibilización de los incentivos regionales con la política de defensa de la competencia se resuelven incorporando en el diseño de los nuevos incentivos regionales los principios de coordinación de ayudas con finalidad regional. Esta adaptación, que supone utilizar los criterios de delimitación de zonas establecidas por la Comisión, además de observar el resto de los principios mencionados, permite

obtener un sistema de incentivos regionales acorde con la política de defensa de la competencia.

Los problemas derivados de la nueva estructura territorial del Estado también encuentran respuesta en el nuevo sistema de incentivos regionales, al incorporar a las comunidades autónomas al proceso de definición de los aspectos de éstos que les afectan directamente, y al asignarlas otras importantes competencias en los campos de la promoción, gestión, valoración, pago y seguimiento de los proyectos.

V. CONCLUSIONES

Los incentivos regionales, para ser eficaces, necesitan ser diseñados de acuerdo con unos principios que permitan su compatibilización con un número no despreciable de políticas, entre las cuales merece una atención especial la referida a la defensa de la competencia. Sin embargo, la definición de tales incentivos es una tarea que debe ir evolucionando a medida que se modifica la realidad sobre la que operan. Por ello, la existencia de unos cauces permanentes que permitan estudiar la realidad cambiante y adoptar, en consecuencia, las correspondientes soluciones es la mejor garantía de que los incentivos regionales se irán renovando progresivamente para que puedan cumplir los objetivos que tienen encomendados.

La reforma que se está operando en los incentivos regionales españoles es una reforma en profundidad, que pretende, por una parte, superar el inmovilismo a que éstos han estado sujetos en el pasado y, por otra, establecer los cauces adecuados para que aquéllos puedan compati-

lizarse con las políticas con las que están relacionados.

Resulta difícil predecir los efectos de los nuevos incentivos regionales, pues no pueden extrapolarse al futuro los resultados de los actuales. Sin embargo, si en la actualidad se movilizan inversiones efectivas cada año del orden de los 75.000 millones de pesetas, no resulta arriesgado predecir que esta cifra se verá incrementada de forma importante en el futuro.

El nuevo planteamiento de los incentivos regionales dará lugar a un sistema que se irá perfeccionando poco a poco, y cuyos efectos completos necesitarán todavía de algún tiempo para hacerse notar en su totalidad. Sin embargo, puede esperarse que la reforma que actualmente se está realizando tendrá efectos muy positivos en los próximos años.

NOTA

(1) Esta tasa de referencia utilizada para la actualización se fija al final de cada año en base a la tasa anual media del año precedente. Pero, en el caso de que se produzca una variación importante en tal tasa anual media, la de referencia se recalcula por común acuerdo de la Comisión y del estado miembro.