

Los incentivos regionales en España. Experiencia histórica y adaptación a la legislación de las Comunidades europeas

Emilio Mata Galán

Quiero empezar agradeciendo a los organizadores de estas jornadas la oportunidad que me brindan de poderme dirigir a ustedes, y a ustedes mismos, el hecho de que estén aquí y tengan la paciencia de escuchar esta intervención. Como se acaba de decir, voy a tratar de exponerles con cierta brevedad la situación en que se encuentra en este momento la política de incentivos regionales habida cuenta de la transformación que se está produciendo en la misma.

Mi exposición va a comenzar realizando una breve, muy breve, panorámica de los cambios más profundos que se han producido durante los últimos tiempos en el campo de la promoción regional. Posteriormente, me detendré para analizar el concepto, efectos y diseños de los incentivos regionales. Realizaré, en tercer lugar, una breve exposición de las deficiencias que, a mi juicio, tienen en la actualidad los incentivos regionales en España, para terminar hablando de lo que van a ser los futuros incentivos regionales.

1. PANORÁMICA DE LA PROMOCIÓN REGIONAL

Empezando con lo que les hablaba anteriormente, entiendo que la promoción regional ha estado nucleada tradicionalmente en torno a dos ejes básicos: por una parte, la política de infraestructura, concentrada en una política de grandes inversiones, fundamentalmente, en regadíos. Y en segundo lugar, en la política de incentivación regional que, tradicionalmente, no se le ha conocido con este nombre habiendo sido más común oír hablar de Polos de Desarrollo, Polígonos de Preferente Localización Industrial, Grandes Áreas de Expansión Industrial, etc. Los objetivos de la política regional se han centrado tradicionalmente en el tratamiento de las zonas más desfavorecidas, aunque también ha habido en algún momento en

el cual se ha tratado de impulsar aquellas zonas en las que se detectaba un cierto despegue económico. Recientemente, sin embargo, parece que han habido cambios importantes, tanto en los instrumentos como en los objetivos de la promoción regional.

Por una parte, en cuanto a los objetivos, se ha pasado de prestar una mayor atención a la promoción de las inversiones, a la situación actual en que, lo que prima, es el fomento del empleo conjuntamente con las inversiones productivas. Por otra parte, el proceso de crisis global o de crisis económica iniciado ya hace bastantes años, ha distorsionado el enfoque, ha distorsionado la atención que se prestaba en el tema de los desequilibrios interterritoriales para tratar de contemplar el fenómeno de una forma más global, tratando de atajar al mismo tiempo los problemas derivados de la crisis conjuntamente con el problema de los desequilibrios. Eso ha tenido un efecto importante y es el hecho de que el abanico de zonas problema, tratados tradicionalmente por la política de promoción regional, ya no sólo ha descansado en el tratamiento de las zonas desfavorecidas, sino que ha empezado a jugar un papel importante el tratamiento de las zonas en declive o zonas con problemas de ajuste industrial. Tradicionalmente también se ha concedido una importancia, por lo menos teórica, a la necesidad de que la incentivación regional reutilizara para la atracción de inversiones exógenas a los territorios inversiones de fuera de los territorios hacia el interior de las zonas que se pretendían promocionar.

A lo largo de estos últimos años se viene cargando cada vez más el acento en el fenómeno del desarrollo endógeno, tal vez, en atención a las ideas de la dificultad que tiene la movilización de las inversiones. Sin embargo, ambos enfoques no son excluyentes, sino que todo lo que se pueda hacer para una zona desfavorecida es bueno, siendo tan útil el desarrollo exógeno como el endógeno. En todo caso, éstos son los dos modelos teóricos que se han ido primando porque, en última instancia, obviamente lo que se trata en estas zonas deprimidas es de crear un tejido industrial, de crear una base de actividad económica suficiente para sacarlas de la situación en que se encuentran. En cuanto a los objetivos de la política o de la promoción regional, terminaría señalando que han habido dos cambios importantes también en los últimos tiempos. Uno es el acento que se viene prestando en el fenómeno de la promoción tecnológica, esto es de la promoción de actividades que incorporan innovación tecnológica, tanto a través del fomento de los complejos de tecnología avanzada como mediante el desarrollo tecnológico endógeno de las regiones. Y finalmente, otro cambio en los objetivos que tiene más que ver con un fenómeno institucional, de cambio institucional de los últimos tiempos en que se aprecia cada vez más una necesidad de lograr una mayor colaboración entre las diferentes Administraciones que intervienen en el proceso.

Por lo que hace referencia a los instrumentos, también podría señalar una serie de modificaciones. Así, hay que indicar que en el campo de la

promoción regional, últimamente no es que no sea importante la política de infraestructura pero parece que, a nivel general, no sólo en España sino a nivel internacional, en los países europeos, se tiende a prestar mucho menos atención a las grandes obras de infraestructuras, como fue el caso tradicionalmente. Por otra parte, los incentivos financieros tratan de dirigirse, en la mayor medida de lo posible, al desarrollo del potencial de desarrollo endógeno de las zonas, concediendo menos atención a la atracción de grandes multinacionales o grandes empresas. Junto a estos dos instrumentos, que se han modificado, aparecen recientemente un conjunto de ayudas que han dado en denominarse «ayudas blandas», que van en la línea de facilitar canales de comercialización, agitación empresarial, etc. También conjuntamente con las «ayudas blandas», se asiste a una importancia creciente del fenómeno de los parques tecnológicos como elemento importante de la promoción regional, y, finalmente, a la generalización del capital riesgo que fue iniciado en nuestro país con este fin para las sociedades de desarrollo industrial.

Dentro de este marco, muy sucintamente pintado, de la actualidad de la promoción regional, quiero señalar que los incentivos financieros, lo que normalmente se conoce como incentivos regionales, no son como pueden observar, fenómenos ni exclusivos ni excluyentes de la promoción regional aunque tienen su importancia. Tal vez su actualidad ahora mismo en España proviene de que se están modificando, pero que en todo caso tienen que colaborar con otros instrumentos como los que acabo de señalar para lograr la promoción de esas zonas problema, bien sean zonas con situación de declive industrial o bien sean zonas deprimidas por tener un nivel de renta anormalmente bajo.

2. CONCEPTO, EFECTOS Y DISEÑO DE LOS INCENTIVOS REGIONALES

Hechas estas observaciones introductorias, voy a referirme, también brevemente, al tema del concepto de efectos y diseño de los incentivos regionales. La Ley 50/85, de Incentivos Regionales, define en su artículo 1.º como «aquellas medidas de naturaleza financiera, destinadas a promocionar la generación de actividad económica en ciertas zonas previamente delimitadas».

No muchas veces se ha explicado cuáles son los efectos que se intentan lograr con los incentivos regionales, o cuáles son las implicaciones que éstos tienen. Tradicionalmente, dentro del campo de la teoría de la inversión, se ha argumentado, que los incentivos regionales tienen un efecto positivo en la tasa interna de la rentabilidad de los proyectos y que ésta es la razón que justifica su utilización. En base a esta argumentación no se ha establecido una distinción muy grande entre si era conveniente utilizar incentivos de naturaleza fiscal o incentivos de naturaleza financiera por

cuanto, teóricamente, es perfectamente posible calcular unas tasas de bonificación de impuestos y unas subvenciones o bonificaciones en tipos de interés determinados que, computados convenientemente, constituyan un componente concesionario idéntico. Ahora bien, yo me planteo, o yo creo, que los efectos de los incentivos en general y de los regionales en particular, se producen en el campo de la empresa más bien que a través de la tasa interna de rentabilidad, a través de lo que yo denomino efectos financieros de los incentivos. Todos los proyectos necesitan para ponerse en marcha, además de otras circunstancias, tener una estructura financiera perfectamente adaptada a las necesidades que van a tener en el futuro, es decir, que van a tener que cubrirse las necesidades de costes temporales del proyecto con los ingresos que van a recibir. Dentro de este cuadro de costes o salidas, ingresos o entradas, es frecuente que exista una mala adecuación entre la autofinanciación del proyecto en relación con las necesidades financieras precisas. En este terreno los incentivos financieros por la vía de las subvenciones, tienen los mismos efectos para la empresa que la autofinanciación.

Desde el punto de vista de los «gaps» financieros futuros posibles, una recepción de préstamos de bajo tipo de interés tiene la posibilidad de cubrir estos «gaps», estas diferencias entre ingresos y gastos futuros. Estos efectos, que son perfectamente claros en los incentivos de naturaleza financiera, subvenciones o subvenciones de tipos de interés, no son tan evidentes en el caso de los incentivos fiscales, de lo cual se deduce que los efectos de los incentivos financieros pueden ser más importantes, a la hora de movilizar inversiones, que los de naturaleza fiscal.

Hecha esta apuesta, que, por supuesto está sujeta a discusión, el diseño de los propios incentivos regionales está sujeto a una serie de dificultades que querría puntualizar muy someramente al menos. Yo entiendo que los incentivos regionales están íntimamente relacionados con una serie de políticas económicas y tan relacionados que es perfectamente inadmisibles pensar en el diseño de estos incentivos regionales sin tener en cuenta las necesidades de estas otras políticas. Sin pretender ser exhaustivos, yo entendería que estas relaciones se centran fundamentalmente: en primer lugar, en la política regional; en segundo lugar, en la política de defensa de la competencia; en tercer lugar, en las políticas sectoriales; y en cuarto lugar, en otras políticas entre las que podrían citarse la política de empleo, la del medio ambiente y la urbanística. Vamos a ver muy rápidamente cuáles son estas relaciones y cuáles son los efectos que en el diseño de los incentivos regionales pueden tener estas relaciones.

Empezando por la *política regional*, yo señalaría como punto de partida que ésta, en muchos momentos, se ha planteado en base a objetivos muy generalistas, en base a objetivos muy globales, en base a objetivos difícilmente instrumentables. ¿Qué quiero decir con ello? Quiero decir que el objetivo final de la política regional, que es tratar de corregir los desequili-

brios interregionales, es un objetivo perfectamente válido, perfectamente correcto, pero no es suficiente para que sea directamente utilizable por los incentivos regionales. Éstos, en cuanto que instrumentos dirigidos a tratar de movilizar la actividad económica y el empleo de una zona, necesitan disponer de unos objetivos instrumentales a nivel más bajo que permitan ser seguidos y obtenidos por los incentivos regionales. Quiero decir con ello que, en la medida en que los incentivos regionales actúan de forma discriminatoria en unas zonas frente a otras, necesitan saber cómo, en qué medida tienen que actuar para lograr esta movilización en la actividad y del empleo. Así por ejemplo, si se tiene el acento puesto en tratar de fomentar el desarrollo endógeno de una zona, necesitamos traducir esta necesidad de corrección de desequilibrios interterritoriales en unos objetivos instrumentales que nos determinen cuáles son las potencialidades de esa región, cuáles son las posibilidades de desarrollo y esto, a un nivel de concreción suficientes como para que los incentivos regionales puedan dirigirse a la promoción de ciertas actividades, cierto tipo de proyectos, cierto tipo de zonas prioritarias o cierto tipo de actuaciones. Se necesitan objetivos concretos que puedan orientar la aplicación selectiva de los incentivos regionales.

Desde el punto de vista de la política regional, es obvio que se precisa también seleccionar de forma clara cuáles son las zonas de actuación, cuáles son los tipos de zonas problema donde se va a actuar, es decir, si la prioridad de la política regional de un país está en las zonas deprimidas o también se extiende a las zonas industrializadas en declive o a cualquier otro tipo de zona problemática, y también en qué medida debe o no tratarse de la misma forma a cada una de las diferentes zonas o, si por el contrario, debe establecerse algún tipo de discriminación. Yo creo que éstos son, por lo menos, los requisitos mínimos que deben proceder de la política regional para orientar los incentivos regionales.

Desde el punto de vista de la *defensa de la competencia*, éste es un tema tal vez más novedoso, puesto que la importancia de tener en cuenta esa política en relación con los incentivos regionales tal vez proceda de las necesidades impuestas por la adhesión de nuestro país a las Comunidades Económicas Europeas. Objetivo básico de la CEE es la consecución de un mercado único y por tanto, objetivo derivado es el tratar de eliminar todas aquellas prácticas restrictivas de la competencia.

Las prácticas restrictivas de la competencia en un mercado pueden ser de diferente índole. Pueden ir desde la implantación de prácticas monopolísticas o prácticas abusivas en contra o restrictivas de la competencia hasta también, cómo no, a la implantación de ayudas financieras, fiscales o de cualquier otra característica que falsee la competencia de unas empresas en relación con otras. Una empresa que recibe una ayuda pública está en mejores condiciones que una que no la recibe. Por lo tanto, desde el punto de vista de la competencia, puede ser discriminatorio, de ahí que, ya el

Tratado de Roma establezca, con perfecta y meridiana claridad, que deberán eliminarse, o no serán compatibles con el Mercado Común, todas aquellas ayudas públicas que traten de falsear la competencia. Sin embargo, como también existe un objetivo importante que es el de corregir los desequilibrios interterritoriales dentro del Mercado Común, se trata de establecer una articulación, un mecanismo que permita compatibilizar los incentivos regionales con la defensa de la competencia, es decir, se trataría de diseñar los incentivos regionales de acuerdo a un catálogo de prescripciones que, una vez cumplidas, se tuviera la seguridad de que los efectos de la competencia serían los mínimos posibles.

Muy someramente, estas grandes líneas que deben cumplir los incentivos regionales para que no falseen la libre competencia son los siguientes:

En primer lugar, se deben tratar los problemas regionales de acuerdo con su gravedad. Para eso, la Comunidad Económica Europea distingue cuatro tipos de zonas, cada una con un tope de ayuda diferente, en cada una de las cuales se clasificarán aquellas áreas geográficas del Estado, de mayor o menor problemática.

En cuanto al tipo de ayuda, la comisión acepta de entrada las subvenciones a la inversión inicial, es decir, las subvenciones a la implantación industrial, aunque trata de eliminar, en la medida de lo posible, las subvenciones o ayudas de funcionamiento, puesto que tienen un efecto mucho más negativo en la competencia. Como especificidad regional, se trata de que los incentivos regionales se apliquen de forma discriminatoria. Donde más problemas mayores incentivos, donde menos problemas menores incentivos. Como consecuencia de esta discriminación, debe evitarse la utilización de incentivos regionales con carácter general en un Estado, y la utilización de los incentivos regionales con carácter estrictamente puntual.

Es requisito imprescindible para que sean compatibles, que los incentivos regionales sean transparentes, lo que exige que se disponga de un método de cálculo en términos de subvención neta equivalente, cálculo que permite comparar las ayudas o determinar el importe de la acumulación de las ayudas que recibe un proyecto.

Como inversiones elegibles o inversiones subvencionables se aceptan las nuevas instalaciones, ampliaciones y modernizaciones, siempre y cuando mantengan el empleo. Son actividades aceptables por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional las industriales, artesanales y de servicios.

Y, finalmente, se establece unas necesidades de vigilancia y control estrictas, es decir, ayudas sí, pero sometidas a un principio de vigilancia y control estrictos y a la necesidad de velar porque la acumulación de las ayudas que pueda recibir un proyecto no sea ilimitada, sino que exista una posibilidad de determinar el monto y la medida en la cual las diferentes ayudas se van sumando para que no sobrepasen los topes preestablecidos.

El terreno de la relación de los incentivos regionales con las *políticas sectoriales* es complejo y esto en todo caso puede suscitar enormes polémicas. En todo caso, yo diría que, en la medida en que la política de incentivos regionales está destinada a fomentar actividades productivas, en principio, sin excepción en todas las áreas de la actividad económica, parece que hay una llamada de atención lógica que nos impediría que esta promoción regional se realizara de espaldas totalmente a las directivas de las diferentes políticas sectoriales.

Las políticas sectoriales, léase política industrial, agrícola, agroalimentaria, turística, de servicios en general, deben tener unas definiciones, deben tener unas estrategias, y deben tener unas prioridades. No puede aparecer una política de incentivación regional en una zona, por muy deprimida que sea, y promocionar cualquier tipo de actividad independientemente de cuál sea la posición sectorial respecto al tema. Pero, atención, el hecho de que exista esta coordinación, el hecho de que deba realizarse esta compatibilización no significa que nos debamos encerrar en lo que ya se ha traducido durante mucho tiempo con el nombre de los «insalvables conflictos sectoriales interterritoriales».

Entiendo que existen unas priorizaciones y unas estrategias sectoriales, que existen unas necesidades y unos objetivos también territoriales. Yo creo que el reto está en explicitar ambos y en tratar de buscar esa compatibilización. Con carácter general, no obstante, y sin entrar tampoco en cada una de las diferentes políticas sectoriales, yo me atrevería a señalar que en esta articulación existen, como mínimo, tres tipos de restricciones.

Unas, en cuanto a la estrategia sectorial de la política regional, serían las restricciones que yo llamaría de carácter general, y que las concretaría en primer lugar en restricciones de carácter presupuestario. Una política de incentivos regionales no puede ir dirigida a fomentar cualquier tipo de proyecto independientemente de cuál sea el tamaño o cuál sea la importancia de ese proyecto. Las disponibilidades presupuestarias que normalmente rigen en todos los países, y en España concretamente, impiden entrar en determinados tipos de sectores que, por su importancia cuantitativa, vaciarían con un solo proyecto la dotación presupuestaria disponible para todo un año. Tal vez, en base a eso, se justifique el hecho de que la política de incentivación regional, ni en este país ni en el exterior, se haya volcado en ningún caso a promocionar las grandes inversiones energéticas o las grandes infraestructuras básicas de un país.

Existen, por otra parte, unas actividades o sectores inducidos, unos sectores que nacen al abrigo de unas condiciones creadas en una zona independientemente de si esta zona es desfavorecida o si esta zona es avanzada. Las economías externas generadas son de por sí suficientes, independientemente del tipo de zona de donde surge esta actividad para que ésta nazca. Por tanto, si pueden, y ahí está el reto, detectarse cuáles son

estas actividades inducidas, tampoco está justificado, a mi juicio, su fomento regional.

Y luego, finalmente, entre otras restricciones de carácter general que nos permitirían excluir ciertas actividades, entiendo que hay ciertas implantaciones empresariales que se realizan al abrigo o en base a ciertas decisiones administrativas. El hecho de que existan restricciones en la implantación de ciertos sectores o ciertos proyectos en ciertos casos, hace que la consecución de una autorización o de una concesión para poder llevar a cabo una actividad de este tipo ya es de por sí suficiente incentivo como para que esta actividad se lleve a cabo. Entonces, si ya tiene un incentivo administrativo no veo tampoco la razón para que sea además fomentado o promocionado mediante una línea de ayuda directa del Estado.

Las restricciones de carácter sectorial que son el segundo tipo de restricciones que nos permitirían ir acotando el campo de actividades promocionables, consisten en el propio diseño y definiciones de las políticas sectoriales. Una política sectorial, debe estar centrada en unas estrategias de desarrollo de los diferentes sectores, con unas priorizaciones, unas actividades maduras que no necesitarían de una mayor promoción y unos sectores sensibles que, de por sí, necesitarían ser bloqueados al nivel en que se encuentran. De ahí nos saldrían, dentro del terreno sectorial estrictamente, unas actividades especialmente interesantes de promoción, otras interesantes de promocionar y otras que no tendría ninguna justificación su desarrollo.

Conjuntamente con esto, el propio Fondo Europeo de Desarrollo Regional determina, aunque sea de una forma muy genérica, el tipo de sectores promocionables por él mismo. Como he señalado anteriormente, estos sectores se centran fundamentalmente en el sector industrial, el artesanal y algunas actividades del sector servicios.

Con estas restricciones tendríamos un marco máximo de actuación dentro del cual actuarían las restricciones de naturaleza general que acabo de señalar, para completar el tema de las últimas restricciones que voy a comentar, que son las de carácter territorial.

Dentro del campo de las restricciones de carácter territorial, yo señalaría dos aspectos básicos. Nos interesa, dentro de este marco general que acabamos de pintar, señalar cuáles son los sectores más atractivos desde el punto de vista territorial, es decir, cuáles son los sectores con mayor potencial de desarrollo de las zonas o, dicho de otra forma, cuáles son los sectores con una potencialidad de desarrollo endógeno de la zona donde pretendemos actuar. Detectar esto nos permitiría seleccionar, dentro del marco global que estamos señalando, los motivos de atención fundamentales de los incentivos regionales. Paralelamente y por exclusión, obtendríamos también unos sectores que aunque fuera necesario promocionar, podrían contar ya eventualmente con suficientes atractivos en la zona como para no ser necesario volcar recursos públicos para su promoción.

Qué duda cabe que el juego de todo este tipo de restricciones pueden surgir incompatibilidades. Por ejemplo, puede darse el caso de que una determinada actividad se encuentre saturada a nivel nacional no siendo interesante su promoción a nivel nacional o comunitario, pero puede darse el caso de que en una zona promocionable, en una zona deprimida, exista una carencia de proyectos de la citada actividad por lo que desde el punto de vista territorial sería interesante promocionarla. En este tipo de conflictos se requieren tratamientos singulares al objeto de buscar la solución más adecuada.

La relación con la *política de empleo* también es importante. En primer lugar, debe determinarse si los incentivos regionales deben ir destinados al fomento de actividades trabajo-intensivas o de actividades capital-intensivas. La experiencia comparada de los países de nuestro entorno y la nuestra propia, indica que los incentivos regionales van destinados al primer tipo de actividades fundamentalmente, fomento de actividades trabajo-intensivas, aunque también existe un movimiento importante ahora en el sentido de fomentar el desarrollo tecnológico y por tanto, decantarse por la segunda postura.

Simplemente querría terminar este punto señalando, muy brevemente, que he pretendido establecer las relaciones de los incentivos regionales con una serie de políticas afines. Creo que el reto y la importancia de estos incentivos regionales está en la compatibilización de su diseño con los diferentes objetivos de las políticas con las que está relacionado. Ahora bien, entiendo, y yo creo que ahí debo ser perfectamente claro, que no deben utilizarse estas argumentaciones de compatibilización de políticas para, eventualmente, utilizar la política de incentivos regionales, o la de promoción regional en general, para disciplinar o para hacer cumplir partes de otras políticas que, por sí solas, no son capaces de llevarlas a la práctica. Entiendo que la política de incentivos regionales debe coadyuvar pero en modo alguno debe utilizarse como elemento de policía del cumplimiento de normas de otras políticas.

3. DEFICIENCIAS DE LOS ACTUALES INCENTIVOS REGIONALES

Muy brevemente, vamos a abordar lo que a mi juicio, constituyen las deficiencias más importantes de los incentivos regionales en la actualidad, para poder dar unas pinceladas de hacia dónde van las futuras reformas de los incentivos. Varios grupos de problemas tienen los incentivos regionales en España. La justificación es muy sencilla: estos incentivos regionales se han creado hace ya mucho tiempo, y los cambios que se han producido en nuestro país han hecho necesario el modificarlos. Las modificaciones que se han ido instrumentando a lo largo del tiempo han sido de naturaleza parcial y eso ha hecho que se hayan ido acumulando figuras y diferentes filosofías y

tal vez haya llegado el momento de que se articule un sistema de nuevo cuño.

El primer grupo de problemas que, a mi juicio, tienen los incentivos regionales en la actualidad son problemas de definición. Por una parte, tenemos en la actualidad excesivos tipos de zonas asistidas y excesivo número de órganos competentes. Coexisten las Grandes Áreas de Expansión Industrial con, todavía, un Polo de Desarrollo; tenemos aún vigentes Zonas de Preferente Localización Industrial; otras Zonas Agrarias fueron derogadas hace poco, pero todavía quedan las Industriales; existe la posibilidad, aunque no se haya utilizado, de crear Zonas Mineras; y, finalmente, tenemos las Zonas de Urgente Reindustrialización y los Polígonos de Preferente Localización Industrial. Con diferentes órganos ministeriales interviniendo en el proceso, existe una mezcla de actuaciones dispersas sobre un mismo tipo de problemas. Eso genera ineficiencias y problemas de coordinación flagrantes. Existe también recientemente una pérdida de efectividad de los esquemas de incentivos regionales clásicos creados, como combinación de algunos financieros y otros fiscales. A lo largo de los últimos años, parte los incentivos fiscales se han ido derogando como consecuencia de las modificaciones en la legislación tributaria y, por tanto, muchos de los incentivos han quedado sobre el papel, son teóricos simplemente. Entonces, de alguna manera habría que retomar el asunto y realizar una nueva definición o mantener el esquema fiscal y financiero o modificarlo. Tenemos en la actualidad iguales tipos de ayudas máximas para todos los tipos de zonas, a excepción del Polo de Oviedo donde tienen un tope más bajo. Esto significa que, aunque existen zonas en el territorio con diferentes grados de problemática regional, el tratamiento que se les da es idéntico, con lo cual no se está aplicando o no se está haciendo frente al problema de discriminación que antes apuntábamos.

Por otra parte, los sectores y zonas prioritarias con los que contamos en la actualidad están definidos hace muchos años y, probablemente, las prioridades de naturaleza sectorial y de naturaleza territorial no sean las que ahora se harían y las que están plasmadas en la correspondiente legislación. Nuestra política de incentivos regionales, por haber sido diseñada años atrás en el tiempo, obviamente no se adapta, ni tiene por qué adaptarse, porque tampoco se configuró en ese sentido, con la política de defensa de la competencia que marcan las Comunidades Económicas Europeas. La interrelación sectorial que existe en la actualidad, a mi juicio, no es del todo afortunada, ni del todo adecuada. Existen todavía tensiones que yo creo que no es que se vayan a eliminar en el futuro porque esto siempre será terreno problemático, pero creo que sí debe entrarse en el tema y buscar unos mecanismos más flexibles y unos mecanismos más lubricados para que estas tensiones puedan, si no eliminarse, por lo menos reducirse. En el campo de la administración de los incentivos regionales creo que hay un reto importante, la problemática que se suscita es fuerte, existe una dificultad

para incidir en la toma de decisiones por parte de los empresarios en la localización de sus empresas y en la implantación de actividades. Esto tiene que ver con los mecanismos de administración, deben ser mecanismos más ágiles, mecanismos más flexibles y, por tanto, hay un reto importante para lograr una eficacia de los incentivos regionales. Yo diría que es tal vez uno de los problemas más grandes que tiene la política de incentivos.

Durante los últimos años han aparecido problemas que no existían hace veinte años. La época de crisis ha hecho tambalear muchas empresas. Han aparecido situaciones duras para las empresas, situaciones de suspensiones de pagos, situaciones de quiebras, problemas de garantías, problemas que en una situación más estable no existirían. Entonces, estos temas tampoco están tratados de una manera suficientemente adecuada como para poderse enfrentar de una forma razonable a los mismos. Y también, tal vez, otra carencia de la administración de los incentivos regionales en la actualidad esté en los pocos recursos utilizados en el campo de promoción.

El tercer bloque de deficiencias de los incentivos regionales se encuentra en la inadecuación de los mismos a los principios de la CEE. En general, es una inadecuación general y para no aburrirles puntualizaré dos o tres que son los más importantes.

En primer lugar, la delimitación de zonas asistidas que tenemos ahora vigente no es acorde con lo aceptado por la Comunidad Económica Europea y, por tanto, habría que modificarla. En segundo lugar, los topes máximos de ayudas que se conceden no incorporan el principio de discriminación, ya que tratamos a todas las zonas igual y no discriminamos en atención a los problemas regionales de cada una. Y, finalmente, no estamos aplicando los métodos de evaluación de ayudas, no tenemos en práctica un método de cálculo de subvención neta equivalente que nos permita acumular lo adicional a las diferentes administraciones públicas.

Finalmente, están los problemas derivados de los cambios institucionales producidos en los últimos años y fundamentalmente los que se derivan de la nueva estructura territorial del Estado. El Estado español ha pasado a configurarse de un estado centralista a un estado compuesto por comunidades autónomas. Los mecanismos de administración, los mecanismos de interrelación no pueden ni deben ser los mismos ahora que los que eran hace años, antes de crearse estas comunidades autónomas, antes de la Constitución del 78. En un estado centralista las relaciones son jerárquicas, van de centro a periferia y de periferia a centro mediante un sistema jerárquico. En la actualidad, conviven administraciones públicas, tenemos administraciones del Estado y administraciones de las comunidades autónomas que no están sometidas por relación de jerarquía y por tanto, en un mecanismo de gestión, en un mecanismo de administración, no pueden plantearse un sistema autoritario, un sistema de centro-periferia. Pero, por otra parte, tenemos el problema de que esto es una administración continua de incentivos, es una gestión continuada y debe lograrse una eficacia, una

eficacia en la gestión. Yo creo que el reto que existe en la articulación de esta política en el futuro se concentra en dos palabras: colaboración y competencia. Colaboración de ambas administraciones y posibilidad de que tanto una como otra administración deban responder ante la otra.

4. LOS FUTUROS INCENTIVOS REGIONALES

¿Qué es lo que prevén los futuros incentivos regionales? Necesariamente he realizado de una forma muy rápida un recorrido por muchos temas, muchas cosas se han quedado en el tintero, muchas ideas no habrán sido suficientemente explicadas, obviamente, pero he pretendido tocar lo que a mi juicio son los puntos más importantes o neurálgicos en el desarrollo de estos incentivos.

Las grandes líneas de la reforma, en la cual estamos inmersos, las voy a sintetizar muy brevemente en lo que les indico a continuación.

En primer lugar, y de acuerdo con lo que les he señalado anteriormente, la futura reforma de los incentivos regionales apuesta claramente por los incentivos financieros, modelo de incentivos financieros con exclusión total y absoluta de los incentivos fiscales. Se asume que los efectos financieros de los incentivos superan a los efectos sobre la tasa interna de la rentabilidad y, por tanto, es más aconsejable centrarse en los incentivos financieros. Eso tiene que ver también con la necesidad de transparencia de la política y con la necesidad de lograr una mayor eficacia.

Por otra parte, el objetivo de la política va destinado de lleno a fomentar el potencial de desarrollo endógeno y a racionalizar y unificar los incentivos regionales actualmente vigentes.

Se distinguen tres tipos de zona problema. Frente a las deprimidas clásicas, aceptamos las zonas industrializadas en declive y se acepta también un tercer tipo, otras zonas especiales, en previsión de que pueda surgir, dado que la política regional es algo dinámico, algo vivo, algún tipo de problemática no prevista en una ley.

Se incorpora el problema de discriminación planteado por la CEE, con lo cual el territorio nacional queda definido en cuatro tipos de zonas con topes diferenciales de ayudas diferentes, topes de ayudas diferenciales de acuerdo con lo aceptado por la Comisión de las Comunidades Económicas Europeas.

A medio plazo, no inmediato, se va a poner en práctica una idea muy novedosa que es la idea de la opción de incentivos. La opción de incentivos consiste en determinar el incentivo a conceder a un proyecto en función de las necesidades financieras del mismo. Esto nos va a permitir jugar con una panoplia de ayudas: subvenciones a fondo perdido, subvenciones de intereses, subvenciones para la amortización de préstamos, o combinación de todas ellas. De acuerdo a como sea la estructura de desarrollo financiero del proyecto y allí donde se encuentren las necesidades o «gaps» financieros

del mismo, será necesario, o será interesante, atacar con una combinación o con otra de ayudas. No obstante, a corto plazo y de entrada se empezará a funcionar con subvenciones a fondo perdido.

Para resolver los problemas de definición se ha creado un Consejo Rector presidido por el secretario de Estado de Economía e integrado por directores generales de los diferentes ministerios y ahí puede darse entrada a las comunidades autónomas a través de comisiones para analizar los problemas de programación que les afectan directamente.

El problema de la administración se refuerza considerablemente a nivel central y de forma paralela se está haciendo lo mismo a nivel periférico. Todas las áreas en las cuales he señalado que existían carencias importantes se va a entrar en ellas, para tratar de solventar lo máximo posible.

En cuanto a la defensa de la competencia, en la adaptación a los principios de la CEE, se va, como punto importante, a articular y definir la subvención neta equivalente, y esta subvención neta equivalente va a ser aplicable y calculada para todos los proyectos que reciban las ayudas o los incentivos regionales, de tal forma que un proyecto que eventualmente pueda recibir una ayuda que supere los límites máximos establecidos supondrá una reducción de los incentivos regionales que previamente hayan obtenido.

Probablemente en el debate surgirán muchas preguntas y seguramente cuestiones más concretas. He pretendido darles una idea muy general de los múltiples aspectos que a mi juicio tienen que ver con esta política de incentivos regionales. Creo que la apuesta es importante, el tema complejo y esperamos que consigamos un esquema mejor del que tenemos en la actualidad.

