

EL PAPEL DE LAS AYUDAS REGIONALES EN LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Margarita Argüelles Vélez
Carmen Benavides González
Universidad de Oviedo

Los programas de incentivos económicos constituyen uno de los instrumentos de política regional más ampliamente utilizado en los países miembros de la Unión Europea. Dado su carácter de ayudas dirigidas a las empresas, se encuentran sujetos al cumplimiento de la normativa comunitaria sobre competencia, el tiempo que, como medidas de desarrollo regional, influyen en el logro de la cohesión económica y social. De esta forma, constituyen un punto de intersección entre la política regional comunitaria y la de la competencia. En el artículo se analizan los aspectos más importantes de esta última en materia de ayudas regionales para, a continuación, proceder al estudio de sus efectos sobre la corrección de las desigualdades interregionales.

Palabras clave: incentivos económicos, política regional comunitaria, política de la competencia, desigualdades interregionales.

1. INTRODUCCIÓN

La actividad económica de los países que componen la Unión Europea (UE) está siendo profundamente afectada por el avance en el proceso de integración. La consolidación del Mercado Interior (MI) y el proceso de transición hacia la plena Unión Económica y Monetaria (UEM) son dos elementos que inciden en la evolución económica del conjunto de países y regiones comunitarias, si bien cabe esperar que el impacto de esta mayor integración económica se refleje con distinta intensidad en cada uno de ellos en función de sus respectivas estructuras económicas y de su capacidad de adaptación a la necesaria convergencia.

La incidencia de este proceso en el desarrollo de las regiones, ya de por sí desigual, ha motivado una preocupación creciente por la cohesión económica y social dentro de la UE, tal y como quedó reflejado en el Acta Única Europea y, posteriormente, en el Tratado de la Unión Europea. De esta forma, los pasos dados hacia una creciente integración son complementados con un mayor desarrollo de las políticas estructurales. El reforzamiento de estas políticas, y concretamente de la regional, confiere una importancia especial al análisis de sus instrumentos, entre ellos, al de los programas de incentivos económicos regionales.

El desarrollo y aplicación de este tipo de programas de ayudas en los países de la UE se encuentra sujeto al cumplimiento de la normativa comunitaria vigente en materia de control de ayudas estatales. Así, las ayudas regionales a empresas se enmarcan en el ámbito de la política comunitaria de la competencia, al tiempo que influyen en el logro de los objetivos perseguidos por otra política comunitaria, como es la política regional. Ello puede implicar la intersección y, en ocasiones, el conflicto entre ambas.

En este artículo se analizarán, en primer lugar, los aspectos más importantes de la política de la competencia en materia de ayudas regionales para, a continuación, proceder al estudio de sus efectos sobre la cohesión económica y social.

Este problema ha sido tratado de forma analítica, aunque residual, por el Parlamento Europeo (1991) en un informe sobre los efectos regionales de las políticas comunitarias. Asimismo, se pueden citar también, en este sentido, los trabajos de Marqués, A. (1992) y Bachtler J. y Michie, R. (1993).

2. EL CONTROL DE LAS AYUDAS REGIONALES EN LA POLÍTICA COMUNITARIA DE LA COMPETENCIA

Todos los programas de incentivos regionales aplicados en los distintos Estados miembros de la UE se ven afectados por la política comunitaria de la competencia, pues han de tener en cuenta los principios y criterios establecidos por ésta en materia de ayudas estatales con finalidad regional.

El Tratado de Roma, por el cual se constituye la CEE en 1957, presentaba una clara orientación liberal, basando el desarrollo económico en la libre competencia y la economía de mercado. Al hilo de dicha orientación, la política comunitaria de la competencia regula todas aquellas prácticas, tanto públicas como privadas, que puedan falsear la libre competencia y afectar negativamente al libre comercio dentro de la Unión Europea. Esta actuación se concreta en el control de las prácticas empresariales restrictivas y de los abusos derivados de una posición de dominio en el mercado comunitario (artículos 85 y 86 del Tratado de la Unión Europea), así como de las ayudas estatales, empresas públicas y monopolios nacionales.

En el caso de las ayudas públicas, concretamente, esta política comunitaria pretende evitar ciertos efectos nocivos que las mismas pueden producir, como son el aumento del proteccionismo, la transferencia de las dificultades sectoriales de un país a otro y el mantenimiento, de forma artificial, de excesos de capacidad en el mercado comunitario (Sanz, M. C., 1988). En definiti-

va, se trata de evitar que las ayudas públicas alteren las condiciones de competencia. Los artículos 92 a 94 del Tratado CE constituyen la normativa básica reguladora de las ayudas otorgadas por los Estados en el seno de la UE¹.

En términos generales, las ayudas públicas «...serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amanecen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones» (artículo 92.1). No obstante, en algunas ocasiones, tales ayudas están, o pueden estar, justificadas por razones sociales, regionales o sectoriales, pudiendo ser compatibles con el mercado común (artículo 92.2 y 92.3); en este caso, su concesión no se considera como una amenaza para las condiciones de libre competencia.

En concreto, se considera que las ayudas con finalidad regional constituyen un instrumento privilegiado de los Estados miembros, en el marco de sus políticas económicas, dirigido a promover el desarrollo de las regiones o zonas con problemas. Para ello, las ayudas tienen como objetivo favorecer la canalización de inversiones hacia estas regiones, compensando otras posibles desventajas existentes en ellas. La especificidad de las ayudas con finalidad regional y la posibilidad de que puedan ser otorgadas a ciertas regiones quedan recogidas en las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92, constituyendo, por lo tanto, una de las posibles excepciones a la norma general. En concreto, la letra a) hace referencia a «*las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo*», y la letra c) a «*las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común*».

Pero, como puede comprobarse, la formulación de estas excepciones en materia de ayudas con finalidad regional tiene un carácter muy general. Esto da lugar a una falta de precisión que conlleva serias dificultades a la hora de aplicar esta normativa en la práctica, haciéndose necesaria una mayor concreción de la misma. Por este motivo, la Comisión Europea ha establecido unos principios generales de coordinación aplicables a todas las ayudas regionales en los Estados miembros y, posteriormente, ha definido unos criterios concretos para la aplicación de las letras a) y c) del artículo 92.3.

2.1. Principios de coordinación de los regímenes de ayuda de finalidad regional

Los principios de coordinación en materia de ayudas regionales son válidos para todas las regiones de la Comunidad, y abarcan una serie de aspectos que se comentan brevemente a continuación.

(1) La creación del Espacio Económico Europeo (EEE), en enero de 1993, supuso la extensión a los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) del principio de libre circulación de mercancías y del derecho a la libre circulación de personas, capitales y servicios. En este contexto, se impone una necesaria igualdad de las condiciones de competencia dentro del EEE, extendiéndose las disposiciones en esta materia al conjunto del mismo (artículo 61 y 62 del Acuerdo EEE; DOCE L 231, de 3 de septiembre de 1994).

La propia naturaleza de las ayudas con finalidad regional exige que éstas sean concedidas de manera selectiva desde un punto de vista geográfico, ya que, en definitiva, su objetivo es establecer una diferenciación regional de cara a la atracción de inversiones. De esta forma, la *especificidad regional de la ayuda* constituye uno de los principios establecidos por la Comisión Europea.

Esta necesaria discriminación territorial, que ha de estar presente en un programa de incentivos regionales, exige no sólo diferenciar entre regiones asistidas y no asistidas, sino también, dentro de las primeras, establecer diferentes *límites máximos para las ayudas* en función de la naturaleza y gravedad de los problemas regionales. En este sentido, la Comisión ha establecido unos límites máximos, fijados en términos de subvención neta equivalente, que se expresan bien en porcentaje de la inversión inicial, bien en unidades de cuenta europeas (ecus) por empleo creado como consecuencia de la inversión inicial, debiendo respetarse uno u otro límite. Dicho límite se aplicará a todas las ayudas regionales concedidas a una determinada inversión.

Así, en el caso de las ayudas vinculadas a una inversión inicial o a la creación de empleo, la Comisión clasifica las regiones de la Comunidad en cuatro categorías y establece distintos topes de ayuda para cada una de ellas, tal y como refleja el Cuadro 1.

Cuadro 1
LÍMITES MÁXIMOS DE INTENSIDAD DE LAS AYUDAS REGIONALES

| Categorías Regionales | LÍMITE MÁXIMO ALTERNATIVO | |
|-----------------------|--|---|
| | Porcentaje s/ inversión inicial (en términos de subvención neta equivalente) | Ecus por empleo creado por la inversión inicial |
| Primera categoría | 75 por 100 | 13.000 ECUS |
| Segunda categoría | 30 por 100 | 5.500 ECUS ¹ |
| Tercera categoría | 25 por 100 | 4.500 ECUS ¹ |
| Cuarta categoría | 20 por 100 | 3.500 ECUS ¹ |

FUENTE: Elaboración propia.

(1) Si bien, en estos casos, la ayuda no podrá sobrepasar el 40 por 100 de la inversión inicial en las regiones de segunda categoría, el 30 por 100 en las de tercera y el 25 por 100 en las de cuarta. Este límite adicional no será aplicable al sector terciario ni al traslado de establecimientos.

En el caso de que las ayudas se concedan para el traslado de un establecimiento, los límites máximos fijados son, o bien un 100 por 100 del coste del traslado de los bienes de equipo, o bien un límite fijado de acuerdo con los anteriores límites de intensidad de las ayudas, y que deberá corresponder al valor de los bienes de equipo o al número de trabajadores trasladados. Se prevé que estos techos se revisen periódicamente teniendo en cuenta la experiencia adquirida, la evolución de la situación regional en la Comunidad, el número de empleos creados o mantenidos y las mejoras efectuadas en los regímenes de ayuda existentes.

Por otra parte, los regímenes de ayudas con destino regional carecen, generalmente, de especificidad sectorial y, en consecuencia, es difícil evaluarlos teniendo en cuenta los problemas que la *repercusión sectorial* de las ayudas puede plantear a nivel comunitario. Con el fin de evitar repercusiones sectoriales negativas provocadas por este tipo de ayudas, y a falta de una solución general, la Comisión, previa consulta a los Estados miembros, examinará en qué medida procede someter la concesión de ayudas regionales a determinadas restricciones cuando estas últimas se hallen justificadas por la situación de un sector.

La acumulación de ayudas sectoriales y regionales está autorizada, pero respetando los topes antes mencionados. Es decir, cuando una inversión se beneficie al mismo tiempo de ayudas regionales y de otro tipo, la suma de todas ellas no debe sobrepasar los límites máximos indicados.

Para garantizar la coordinación y la evaluación de estos regímenes generales de ayuda regional, la *transparencia* de los mismos constituye un elemento fundamental. Por ello, la Comisión ha creado un método común de evaluación técnica que permite medir y comparar todas las posibles formas de ayuda utilizadas en la UE, tanto las que pueden medirse *a priori* como *a posteriori*². De esta forma, un régimen de ayudas es transparente cuando contiene todas las indicaciones necesarias para la aplicación de este método común de evaluación a cada forma de ayuda en él comprendida, y tanto los criterios de modulación como las condiciones de acumulación están claramente precisados (Mata, E. J., 1988).

Finalmente, la supervisión de todos estos principios de coordinación tiene lugar mediante notificación *a posteriori* acerca de la aplicación de regímenes regionales de ayuda, de acuerdo con un procedimiento que protege la confidencialidad de las empresas.

2.2. Criterios para la aplicación de las ayudas con finalidad regional

Dada la dificultad existente para aplicar en la práctica las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92, la Comisión ha desarrollado unos criterios que permiten determinar con precisión en qué circunstancias se puede considerar que existen problemas regionales que requieran la utilización de ayudas estatales. Ambas letras se refieren a diferentes grados de disparidad regional, siendo la letra a) la que recoge aquellas situaciones que revisten una mayor gravedad. Pero mientras que, ya desde 1983, la Comisión había adoptado un método para la aplicación de la letra c), la letra a) sólo se había utilizado ocasionalmente.

A lo largo de la década de los ochenta tienen lugar diversos acontecimientos que van a modificar de forma importante las circunstancias en que se desenvuelve la política regional en la UE. Por una parte, las sucesivas ampliaciones de la Unión contribuyen a incrementar los desequilibrios regionales en el interior de la misma, agravando considerablemente este problema. Por otra parte, el Acta Única Europea, que entra en vigor el 1 de julio de 1987, hace especial hincapié en la necesidad de lograr en el seno de la Comunidad Europea una mayor «cohesión económica y social», subrayando la necesidad de reducir las disparidades regionales y el atraso de las regiones menos favoreci-

(2) DOCE C 31 de 3 de febrero de 1979 (Anexo).

das. En definitiva, y en respuesta a todo lo anterior, la Comisión adoptó en 1987 un método para la aplicación de la letra a) que, junto al de la letra c), fue hecho público a través de una Comunicación en 1988³.

1. Método de aplicación de la letra a)

En el caso de las ayudas estatales dirigidas a aquellas «regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo», la Comisión basa sus decisiones en un método de evaluación del nivel de desarrollo relativo de las mismas. Básicamente, la situación socioeconómica de las regiones se evalúa con referencia al Producto Interior Bruto (PIB) per cápita valorado en paridad de poder adquisitivo (PPA), de tal forma que aquellas regiones pertenecientes al nivel NUT II que posean un PIB per cápita inferior o igual al 75 por cien de la media comunitaria se incluyen dentro de esta letra. De acuerdo con este criterio, la Comisión ha clasificado a todas las regiones griegas y portuguesas, a Irlanda, a la mayor parte de las regiones españolas (Galicia, Asturias, Cantabria, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Comunidad Valenciana, Andalucía, Murcia, Ceuta y Melilla y Canarias), a las regiones del sur de Italia, a los cinco länders de la ex-RDA, a Irlanda del Norte, y a las regiones francesas de ultramar.

El techo máximo para las ayudas que se aplicarán en estas zonas se ha fijado en un 75 por cien de la inversión inicial, en términos de subvención neta equivalente, que era la cuantía más elevada posible establecida en los principios de coordinación. Por otra parte, los principios de coordinación también preveían la adaptación de los límites máximos de las ayudas de acuerdo con la urgencia, la intensidad y el tipo de los problemas regionales. En consecuencia, la Comisión exige una diferenciación regional en los niveles de ayuda por debajo de ese techo del 75 por ciento, puesto que, mientras que todas las regiones de la letra a) padecen importantes problemas con relación al nivel comunitario, pueden existir disparidades significativas en los niveles de vida y subempleo entre las regiones de un mismo Estado miembro.

En cuanto a la gama de instrumentos de ayuda dirigidos a promover el desarrollo en las áreas de la letra a), la Comisión, reconociendo las dificultades especiales de estas regiones, puede autorizar determinadas ayudas al funcionamiento en las mismas, siempre de manera excepcional y cumpliéndose ciertas condiciones. En efecto, debido a los importantes desequilibrios existentes en algunas regiones más atrasadas, las ayudas relacionadas con una inversión inicial no siempre pueden resultar apropiadas o suficientes, pues las empresas situadas en estas zonas suelen enfrentarse a costes adicionales ocasionados por su ubicación y a deficiencias de infraestructura que pueden suponer un obstáculo permanente para su competitividad. En tales circunstancias, puede estar justificado autorizar determinados tipos de ayuda al funcionamiento. Por ejemplo, las ayudas a la comercialización —cuyo fin es permitir a las empresas de estas regiones que participen realmente en el mercado interior de la UE—, o las relacionadas con gastos de transporte y de comunicación —que pueden contribuir a mejorar los desequilibrios estructurales causados en algunas regiones por su alejamiento—.

(3) DOCE C 212 de 12 de agosto de 1988.

2. Método para la aplicación de la letra c)

Aquí la Comisión debe decidir qué ayudas contribuyen al desarrollo de determinadas regiones, «*siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común*». Para ello, basa sus decisiones en un método que permite el examen de la situación socioeconómica de una región en su doble contexto nacional y comunitario. Este apartado tiene, por lo tanto, un alcance mayor que el anterior, ya que faculta a la Comisión para autorizar ayudas destinadas a promover el desarrollo económico de regiones de un Estado miembro que estén desfavorecidas en relación con su media nacional. Utilizar como referencia esta media tiene implicaciones de cara a la corrección de los desequilibrios regionales que, dada su importancia, serán analizadas en el siguiente epígrafe de este artículo. En esta evaluación se toma como base la unidad geográfica de nivel NUTS III, y el análisis se lleva a cabo en dos fases que se exponen a continuación.

En la primera fase del análisis, se evalúa la situación socioeconómica de una región basándose en dos criterios alternativos: PIB per cápita, o valor añadido bruto a coste de factores, y desempleo estructural⁴. En relación con estas variables se establecen unos umbrales que se calculan en dos pasos.

El primer paso se refiere a una desviación mínima de la región con respecto a la media dentro de un contexto nacional, mientras que, en el segundo paso, dicho desequilibrio mínimo exigido se ajusta tomando en cuenta la situación de aquellos Estados miembros que poseen un nivel de desarrollo más favorable en el contexto comunitario. Puesto que sólo puede aceptarse la ayuda cuando facilita el desarrollo de determinadas regiones, ello requiere un cierto atraso de la región dentro del Estado miembro, es decir, una disparidad regional mínima negativa en el contexto nacional, independientemente de la situación relativa del Estado miembro en la CE. Se considera que tal disparidad se da si:

- la renta media en PIB o VAB per cápita queda un 15 por ciento, como mínimo, por debajo y/o
- el desempleo estructural queda, como mínimo, un 10 por ciento por encima de la media del Estado miembro.

Tales requisitos se alcanzan si el índice PIB o VAB para la región no supera un *umbral básico* de 85 y/o si el índice de desempleo estructural no baja de un *umbral básico* de 110, siendo el índice para el Estado miembro igual a 100 en ambos casos.

(4) Con la reciente adhesión a la Unión Europea de tres nuevos Estados miembros, se ha contemplado la necesidad de modificar al método de aplicación de la letra c) del apartado 3 del artículo 92. Dentro de este método, en la primera fase del análisis, y puesto que los criterios utilizados hasta ahora no reflejan adecuadamente los problemas regionales específicos de los países nórdicos, se ha incorporado un nuevo criterio en virtud del cual podrán ampararse en esta excepción las regiones correspondientes a la unidad geográfica de nivel NUT III cuya densidad demográfica sea inferior a 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado.

Además, junto con problemas de desarrollo regional relacionados con la demografía, las largas distancias internas constituyen otro hándicap de cara al desarrollo dentro de estos países. Por este motivo, la Comisión ha decidido adoptar una postura, en principio, favorable con respecto a las ayudas destinadas a compensar los costes adicionales de transporte. (DOCE C 364 de 20 de diciembre de 1994).

Por otra parte, la Comisión ha decidido que para conceder ayudas a regiones de Estados miembros cuyos indicadores muestran una situación más favorable que la media comunitaria, las disparidades de tales regiones a nivel nacional deberán ser proporcionalmente mayores. Por ello, es necesario establecer la posición relativa de los Estados miembros dentro de la Comunidad. Al determinar esta posición, se calculan dos índices europeos para cada Estado miembro. Dichos índices expresan la situación del Estado con respecto a la renta y al desempleo estructural en un porcentaje de la media comunitaria correspondiente. Los índices se calculan como valores medios en un período de cinco años y se actualizan anualmente. Así, en el segundo paso antes indicado, se utiliza el índice europeo para ajustar el *umbral básico* respectivo de cada Estado que se encuentre en mejor situación que la media comunitaria, de acuerdo con su posición relativa dentro de la Comunidad, aplicando la fórmula siguiente:

$$\left(\text{umbral básico} + \frac{\text{umbral básico} \times 100}{\text{índice europeo}} \right) : 2 = \text{umbral modificado}$$

Cuanto mejor sea la situación de un Estado en comparación con la media comunitaria, más importante debe ser la disparidad de una región en el contexto nacional para justificar la concesión de una ayuda. En el Cuadro 2 se recogen los umbrales utilizados por la Comisión en su última Comunicación sobre el método de aplicación de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 a las ayudas regionales⁵.

Cuadro 2
UMBRALES EMPLEADOS POR LA COMISIÓN CON EFECTO
A PARTIR DEL 21 DE JUNIO DE 1995

| Estado miembro | PIB o VAB per cápita | Desempleo estructural |
|----------------|----------------------|-----------------------|
| Bélgica | 83 | 126 |
| Francia | 80 | 110 |
| Países Bajos | 84 | 144 |
| Dinamarca | 74 | 111 |
| Alemania* | 77 | 131 |
| Reino Unido | 85 | 112 |
| Italia | 85 | 111 |
| Irlanda | 85 | 110 |
| Luxemburgo | 70 | 145 |
| Grecia | 85 | 118 |
| España | 85 | 110 |
| Portugal | 85 | 145 |
| Austria** | 80 | — |
| Suecia | 73 | 128 |
| Finlandia | 77 | 110 |

FUENTE: DOCE C 282, de 26 de octubre de 1995.

(*) La antigua RDA se incluye a partir de 1991.

(**) El umbral del indicador de desempleo para Austria se publicará cuando se disponga de las estadísticas sobre desempleo para dicho país.

(5) DOCE C 114, de 5 de mayo de 1992.

Posteriormente, en una segunda fase del análisis se completa la primera teniendo en cuenta otros indicadores importantes. En efecto, aparte de los anteriores niveles de desempleo y renta, pueden utilizarse otros muchos indicadores económicos para centrar de forma más precisa la situación socioeconómica de una región. Por ello, que una región haya alcanzado el umbral o umbrales exigidos en la primera fase no significa automáticamente que pueda recibir ayuda estatal. Habrá que tener en cuenta otros indicadores pertinentes, que pueden ser, entre otros, la tendencia y estructura del desempleo, el desarrollo del empleo, la migración neta, la presión demográfica, la densidad de la población, las tasas de actividad, la productividad, la estructura de la actividad económica (en especial la importancia de los sectores en declive), la inversión, la situación geográfica, la topografía y las infraestructuras.

Por último, y en lo que respecta a la intensidad de las ayudas, se prevé aquí también el establecimiento de techos diferenciados en función del tipo, gravedad y/o urgencia de los problemas regionales; siempre respetando, eso sí, los diferentes límites máximos recogidos en los principios de coordinación: 20, 25, 30 por ciento.

Como consecuencia de la puesta en práctica de estos métodos de aplicación de las letras a) y c) del artículo 92.3, la Comisión de la Comunidad Europea establece qué regiones son susceptibles de recibir estas ayudas y con qué topes de incentivación, de tal forma que los Estados miembros sólo pueden aplicar incentivos regionales dentro de las áreas geográficas determinadas por la Comisión, y respetando los correspondientes topes máximos.

3. LOS PROGRAMAS DE AYUDAS REGIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA Y SU INCIDENCIA EN LA COHESIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

El logro de la cohesión económica y social dentro de la Unión Europea implica la reducción de los desequilibrios espaciales en el seno de la misma. En consecuencia, la política regional es una pieza clave, que comprende tanto la desarrollada a escala comunitaria, a través de la actuación de los Fondos estructurales, como la aplicada en el ámbito nacional por parte de cada Estado miembro.

Es precisamente dentro de las políticas regionales desarrolladas en cada país donde los programas de incentivos económicos desempeñan un papel fundamental. Estos programas están sometidos, como ya se ha indicado anteriormente, al cumplimiento de la normativa comunitaria sobre el control de ayudas estatales.

Puesto que las ayudas regionales, en principio, pueden falsear la competencia y distorsionar el libre comercio dentro del Mercado Único de la Unión Europea, han de estar sometidas a una rigurosa supervisión que limite su utilización a casos y situaciones muy concretos.

Pero la eficacia de estas ayudas como instrumento corrector de los desequilibrios regionales en el marco comunitario puede verse reducida como consecuencia de los criterios utilizados por la Comisión para definir las zonas susceptibles de recibir este tipo de ayudas. En efecto, mientras que para la selección de las regiones de la letra a) se utilizan como referencia índices

comunitarios, en el caso de la letra c) se toman como base, en principio, indicadores nacionales.

En cierta medida, la Comisión ha intentado paliar este problema exigiendo que las disparidades regionales sean mayores para regiones pertenecientes a Estados miembros que presentan una situación socioeconómica (PIB per cápita y desempleo estructural) más favorable que la media comunitaria, mediante la elaboración de los umbrales modificados recogidos en el Cuadro 2. Éstos constituyen, por lo tanto, un intento de contemplar los desequilibrios regionales no sólo en el contexto nacional, sino también en el comunitario. No obstante, su observación detallada permite apreciar el carácter limitado de esta modificación. A modo de ejemplo, en términos de PIB per cápita, el umbral es igual para el Reino Unido e Italia que para España, Irlanda, Grecia y Portugal y es ligeramente inferior en los Países Bajos y Bélgica.

Otro aspecto destacable, en este punto, es el relativo a la existencia de límites máximos diferenciados por zonas asistidas, en función de la gravedad de los problemas regionales que presentan. La finalidad es contribuir a la corrección de los desequilibrios espaciales al permitir una mayor intensidad de las ayudas en las regiones con más problemas.

Sin embargo, puesto que la aplicación práctica de los programas de incentivos por parte de cada Estado miembro depende de su capacidad presupuestaria y/o fiscal, de nuevo el objetivo de cohesión económica y social puede verse afectado. Como cada país financia mayoritariamente con recursos propios sus programas de incentivos económicos regionales, lógicamente son los países más ricos de la UE los que disponen de un mayor volumen de fondos para el desarrollo de los mismos.

Esto da lugar a que regiones asistidas que tienen un límite máximo más alto se encuentren, en la práctica, con un nivel medio de ayuda igual e incluso inferior al existente en regiones con problemas de menor gravedad, y que disfruten, por lo tanto, de un techo máximo de ayuda más bajo. Luego la diferenciación perseguida con esta clasificación de las zonas beneficiarias de las ayudas queda claramente disminuida en la realidad. Si nos referimos, por ejemplo, al caso concreto de España, la Comisión autoriza la concesión de ayudas e incentivos regionales incluso hasta el límite del 60 por ciento de la inversión subvencionable. Sin embargo, de poco sirve disfrutar de la posibilidad de concesión de un porcentaje de ayuda tan elevado si no existen recursos públicos suficientes para su financiación. Los porcentajes de ayuda realmente concedidos en regiones españolas pueden, de esta forma, quedar al nivel de los concedidos en regiones asistidas de países europeos con un mayor nivel de desarrollo.

La información recogida en el Cuadro 3 resulta ilustrativa en lo que se refiere a este aspecto. En él se recoge el porcentaje que representa el gasto en incentivos regionales sobre el PIB de cada Estado miembro y el gasto per cápita por el mismo concepto en las regiones que reciben este tipo de ayudas. Como puede observarse, los países que destinaron en 1990 un mayor porcentaje de su PIB son Italia (1,04%), Irlanda (0,63%), Grecia (0,49%), Luxemburgo (0,41%) y Portugal (0,38%). Llamamos la atención, por una parte, al alto porcentaje correspondiente a Italia, que ha experimentado además una tendencia creciente a lo largo de todo el período considerado, y, por otra parte, el hecho de que Luxemburgo, que es el país más rico de la Unión Europea,

se encuentre dentro de este grupo, mientras que España, por ejemplo, presenta un porcentaje considerablemente inferior.

Cuadro 3
INDICADORES DEL GASTO EN INCENTIVOS REGIONALES

| Estado miembro | Gasto en incentivos regionales per cápita en las regiones que reciben ayudas (precios de 1990 en ecus) | | | Gasto en incentivos regionales (% del PIB nacional) | | |
|----------------|---|--------|--------|--|------|------|
| | 1980 | 1985 | 1990 | 1980 | 1985 | 1990 |
| Bélgica | 38,15 | 49,67 | 44,71 | 0,13 | 0,14 | 0,11 |
| Francia | 16,85 | 11,73 | 7,57 | 0,05 | 0,04 | 0,02 |
| Países Bajos | 58,45 | 42,10 | 33,09 | 0,13 | 0,08 | 0,05 |
| Dinamarca | 9,82 | 10,62 | 5,40 | 0,02 | 0,02 | 0,01 |
| Alemania | 30,07 | 28,38 | 33,15 | 0,08 | 0,07 | 0,07 |
| Reino Unido | 70,61 | 62,27 | 36,92 | 0,30 | 0,20 | 0,10 |
| Italia | 185,19 | 238,72 | 404,63 | 0,60 | 0,72 | 1,04 |
| Irlanda | 117,00 | 57,46 | 58,14 | 1,66 | 0,75 | 0,63 |
| Luxemburgo | 63,97 | 23,72 | 70,91 | 0,51 | 0,17 | 0,41 |
| Grecia | 7,13 | 36,28 | 52,47 | 0,07 | 0,35 | 0,49 |
| España | — | — | 31,93 | — | — | 0,19 |
| Portugal | — | — | 27,35 | — | — | 0,38 |

FUENTE: Comisión Europea, 1994.

Pero más representativo que el indicador anterior es el gasto per cápita en incentivos regionales dentro de las regiones asistidas de cada Estado miembro. De su análisis sobresale, en primer lugar, el gasto en Italia (404,63 ecus per cápita en 1990), cuya importancia y evolución queda patente en el Cuadro 3. Le sigue Luxemburgo, con un gasto de 70,9 ecus per cápita en 1990, considerablemente superior al de aquellos países comunitarios que presentan una situación socioeconómica mucho más desfavorable. Finalmente, destaca el hecho de que el gasto realizado por países como Bélgica, Países Bajos y Alemania sea superior al de España y Portugal. Cabe preguntarse entonces si esta situación, que puede venir propiciada en parte por la capacidad presupuestaria de cada país, es compatible con el objetivo de corrección de desequilibrios espaciales desde el punto de vista comunitario.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

La creación de un Mercado Interior, con libertad de circulación tanto de bienes y servicios como de factores productivos, tiene importantes efectos desequilibradores desde el punto de vista espacial, al menos a corto y medio plazo, ya que la inversión tiende a acudir a las zonas más desarrolladas, en las que se espera obtener una mayor rentabilidad derivada de mejores condiciones competitivas. Precisamente por ello, se ha planteado el reforzamiento

de la cohesión económica y social, para lo que un instrumento fundamental lo constituyen las ayudas regionales.

El objetivo de cohesión se plantea, por lo tanto, bajo una perspectiva comunitaria, mientras que los programas de incentivos regionales son desarrollados por los distintos Estados miembros. La pregunta que surge, entonces, es si un instrumento de política regional cuya aplicación corresponde a cada país puede contribuir de una forma eficaz a la cohesión y corrección de desequilibrios regionales en el conjunto de la Unión Europea.

En relación con este aspecto, cabe señalar que todos los programas de ayudas regionales aplicados en países pertenecientes a la UE están sujetos al control de la política de la competencia. Ésta, entre otras cosas, establece qué regiones pueden recibir este tipo de ayudas, así como los límites máximos de intensidad de las mismas.

Ahora bien, los criterios utilizados para definir las regiones que pueden recibir ayudas en el caso de las excepciones previstas en la letra c) del apartado 3 del artículo 92 permiten destinar recursos públicos a regiones pertenecientes a los países más desarrollados de la UE, ya que, aunque corregidos, se utilizan indicadores nacionales en la definición de las mismas. De hecho, todos los Estados miembros han concedido, en mayor o menor medida, ayudas regionales.

De esta forma se configura un mapa de ayudas regionales que no coincide con el de las regiones que pueden recibir recursos de los Fondos Estructurales. Así, existen regiones que al estar incluidas en la letra c) pueden recibir perfectamente ayudas regionales y, sin embargo, no están definidas como regiones objetivo de la política regional comunitaria desarrollada a través de los Fondos Estructurales.

La cuestión aquí, por lo tanto, es que existe, por un lado, una política regional propiamente comunitaria, desarrollada a través de los Fondos Estructurales y, por otro lado, una política regional de carácter nacional, basada fundamentalmente en los programas de incentivos regionales y únicamente controlada por la Comisión Europea a través de la política de la competencia.

Es cierto, sin embargo, que la diferente naturaleza y gravedad de los problemas regionales es tenida en cuenta por la política de la competencia a través del establecimiento de distintos límites máximos de intensidad de las ayudas. De esta forma, a las regiones de la letra c) les corresponden techos más bajos que a las incluidas en la letra a). No obstante, esta diferenciación teórica no tiene por qué plasmarse en la aplicación real de los programas de incentivos regionales. En este punto, un aspecto crucial lo constituyen las distintas capacidades presupuestarias de los Estados miembros. En efecto, al ser la política de ayudas una prerrogativa de los gobiernos nacionales, y estar financiada mayoritariamente con cargo a sus presupuestos, las zonas asistidas de los países más desarrollados pueden beneficiarse más de este tipo de instrumentos que las correspondientes a países comunitarios con un menor grado de desarrollo.

Todas estas consideraciones relativas al uso de ayudas a empresas como instrumento de política regional permiten plantear dos cuestiones para la reflexión:

En primer lugar, la conveniencia de que los criterios definitorios de las regiones susceptibles de recibir ayuda tomen como referencia indicadores estrictamente comunitarios, y de que el mapa de las mismas coincida en mayor medida con el de las regiones objetivo de los Fondos Estructurales. Ello permitiría una mayor coordinación de las políticas regionales nacionales con la comunitaria, lo que redundaría en una mayor eficacia en el logro de la cohesión económica y social en la UE.

En segundo lugar, puesto que la concesión de ayudas regionales en los países menos desarrollados de la UE se ve restringida por problemas presupuestarios, sería necesario destinar un mayor volumen de recursos a la financiación de programas de incentivos regionales en estos países, en el marco de las políticas estructurales comunitarias. Porque no se debe olvidar que se trata de Estados miembros en los que a una menor capacidad presupuestaria, derivada de su grado de desarrollo económico, se une actualmente la necesidad de situar sus niveles de déficit y deuda pública dentro de los límites necesarios para alcanzar la convergencia con Europa, lo que a todas luces supondrá una fuerte restricción en los próximos años.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bachtler, J. y Michie, R. (1993): «The Restructuring of Regional Policy in the European Community», *Regional Studies* 27, pp. 719-725.
- Comisión Europea (1994): *Competitividad y cohesión: las tendencias de las regiones, Quinto Informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad*, DPOCE, Luxemburgo.
- DOCE C 31, de 3 de febrero de 1979: Comunicación de la Comisión sobre los regímenes de ayudas de finalidad regional.
- DOCE C 212, de 12 de agosto de 1988: Comunicación de la Comisión sobre el método de aplicación de las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92 a las ayudas regionales.
- CODE C 163, de 4 de julio de 1990: Comunicación de la Comisión sobre el método de aplicación de la letra a) del apartado 3 del artículo 92 a las ayudas regionales.
- DOCE C 282 de 26 de octubre de 1995: Comunicación de la Comisión sobre el método de aplicación de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 a las ayudas regionales.
- DOCE L 231, de 3 de septiembre de 1994: Decisión del Órgano de Vigilancia de la AELC n.º 4/94/COL, de 19 de enero de 1994 sobre la adopción y promulgación de normas sustantivas y de procedimiento en materia de ayudas estatales.
- DOCE C 364, de 20 de diciembre de 1994: Comunicación de la Comisión a los Estados miembros y demás interesados referente a la modificación del punto II de la Comunicación de la Comisión sobre el método de aplicación de las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92 a las ayudas regionales.
- Díez Clavero, J. (1989): «Los incentivos regionales en el marco de la libre competencia», *Esic-Market*, n.º 63, pp. 163-173.

- García Calatayud, M. L.; Pinar Godoy, A. y Sendino Martínez, S. (1985): *La política industrial y los incentivos regionales en España y en Europa*, Secretaría General Técnica, Ministerio de Industria y Energía, Madrid.
- Marqués, A. (1992): «Community Competition Policy and Economic and Social Cohesion», *Regional Studies*, 26, pp. 404-47.
- Mata Galán, E. J. (1988): «Los incentivos económicos regionales en España», *Papeles de Economía Española*, n.º 35, pp. 277-292.
- Parlamento Europeo (1991): *Efectos regionales de las políticas comunitarias*, Serie Política regional y transporte, OPOCE, Luxemburgo.
- Sanz, M. C. (1988): «El control de las ayudas de Estado en las Comunidades Europeas», *Economía Industrial*, n.º 259, pp. 113-119.
- Tratado de la Unión Europea* (1992): Biblioteca de Legislación, Serie Menor, Editorial Civitas, Madrid.

ABSTRACT

Economic incentive programs constitute one of the most widely used tools of regional policy among the member nations of the European Union. Given the fact that this assistance is aimed at companies, it is subject to meet Community regulations on competitiveness and, at the same time, as a measure for regional development, play a part in the attainment of economic and social cohesion. In this way, it constitutes a point of intersection between the Community's regional policy and the one on competitiveness. In this article the most important aspects of this last component will be analyzed in terms of regional assistance in order to then proceed to the study of its effects on the correction of interregional inequality.

Key words: economic incentives, Community's regional policy, competitiveness policy, interregional inequality.