

I. Artículos

La instrumentación de la política regional española en la última década: el papel de los incentivos económicos a la inversión y al empleo

Pedro Benito Moyano Pesquera
Olga Ogando Canabal
Universidad de Valladolid*

Recibido, Marzo de 2002; Aceptado, Junio de 2002.

BIBLID [0213-7525 (2003); 68; 15-38]

PALABRAS CLAVE: Política regional, Incentivos regionales, Empleo, Inversión.

KEY WORDS: Regional policy, Regional incentive, Employment, Investment

RESUMEN

Los incentivos a la inversión y al empleo siguen constituyendo uno de los instrumentos básicos de la Política Regional en los países de la Unión Europea, a pesar de las exigencias que marca la transición a una economía basada en el conocimiento, contexto en el que las empresas y los países no sólo compiten por los recursos financieros, sino también por los recursos intelectuales, al estar el valor de una empresa determinado más con respecto a su potencial intelectual y la calidad de su gestión que con respecto a sus activos tradicionales.

En este marco, se pretende realizar un balance de los resultados obtenidos por la política de incentivos regionales aplicada en nuestro país durante la última década, de cara a justificar la adaptación de los esquemas de promoción económica territorial a las exigencias que marca el nuevo entorno.

ABSTRACT

Investment and employment incentives still continue one of the key tools of Regional Policy in EU countries, despite the demands made by the transition towards a knowledge based economy. This is leading to a framework in which enterprises and countries are not only competing for financial but also intellectual resources, an enterprise's value being measured more in terms of its intellectual capacity and management quality as opposed to its traditional assets.

This paper analyses the results of regional incentive policy in Spain, concluding that regional planning needs to adapt to the demands laid out within the framework described above.

* Para la puesta al día de la base de datos utilizada en este trabajo hemos contado con la ayuda inestimable de los becarios de investigación del Departamento de Economía Aplicada, subvencionados por el Programa de "Becas-Colaboración en las tareas de investigación" de la Universidad de Valladolid. Nuestro más sincero agradecimiento a Eva Pedruelo Madrazo, Benjamín del Pozo Torres y Laura González García.

1. INTRODUCCIÓN

La orientación actual de la política regional puede sintetizarse en los siguientes rasgos característicos: descentralización, tanto en los agentes, como en la responsabilidad de la promoción económica territorial; coordinación, buscando una mayor integración en las intervenciones de las políticas comunitarias, nacionales y territoriales; menor importancia estratégica otorgada al sector industrial; y, aparición de nuevos agentes, con capacidad de decisión, como son los organismos comunitarios, las regiones y los entes locales. Además, la clásica dicotomía equidad-eficacia se resuelve en favor de esta última, mediante la realización de *ajustes positivos* en las estructuras productivas, la *innovación tecnológica* como factor de competitividad, el *fomento de las pequeñas y medianas empresas*, la *prestación de servicios en general*, y la potenciación del *desarrollo endógeno*.

Por lo que atañe a los instrumentos empleados, se puede afirmar que los incentivos regionales siguen constituyendo uno de los pilares básicos de la política regional en los países de la Unión Europea. Desde finales de los años ochenta, las tendencias en su utilización pueden ser sintetizadas en: a) los esquemas de ayuda se simplifican, al desaparecer los incentivos fiscales y cobrar una mayor importancia los financieros y, en este ámbito, las subvenciones a fondo perdido; b) las ayudas son de tipo discrecional con una presencia sólo testimonial, y a pequeña escala, de medidas automáticas; c) se presta una mayor atención a todas las acciones que tratan de potenciar la competitividad de las empresas; d) se asiste a una descentralización de la gestión de la política de incentivos; y, e) existe un interés creciente por actuaciones que contribuyan a incidir en el entorno y la cultura empresarial.

Por otra parte, se tiende a una simplificación de los procedimientos administrativos utilizados para la solicitud de ayuda, por parte de las empresas, al ser cada vez más sensibles las administraciones públicas a las restricciones que poseen las PYMES, registrándose una descentralización de la política de incentivos, debido a que las administraciones centrales son aparatos burocráticos demasiado rígidos como para poder afrontar proyectos microeconómicos de forma eficiente. En este contexto, las administraciones regionales y locales cobran un protagonismo más relevante.

El proceso de descentralización mencionado, introduce una competencia territorial, debido a que las empresas poseen una mayor flexibilidad locacional al estar la economía más orientada a los servicios y al resultar más compleja la organización de la actividad espacial. Las regiones compiten para atraer inversiones, ofertando una amplia variedad de bienes públicos e incentivos. En la literatura económica, ha sido objeto de estudio la incidencia sobre el desarrollo regional de la competencia territorial en materia de incentivos, siendo oportuno resaltar dos interrogantes, al

respecto: el primero, hace referencia a la importancia relativa que los incentivos poseen, junto a otros factores, como variables determinantes de las decisiones de localización de las empresas; el segundo, toma en consideración el hecho de que el propósito fundamental de las políticas de incentivos es atraer la inversión a las áreas menos desarrolladas.

Los resultados publicados, a este respecto, son bastante desalentadores dado que algunos estudios (Ogando y Rodríguez, 1992) demuestran que los espacios más desarrollados, con una base industrial consolidada, se benefician, en mayor medida, de este instrumento de política regional, poniendo de manifiesto que otros factores, como las economías de aglomeración y las preferencias de los empresarios, tienen una gran relevancia. En este mismo sentido, otros autores apuntan que los incentivos no representan un factor determinante en las decisiones de localización empresarial (Thomsen and Woolcock, 1993) al no poder compensar las desventajas que sufren algunas regiones y países debido a que no poseen políticas macroeconómicas estables y una mano de obra cualificada.

En esta misma línea, un estudio elaborado por Argüelles Vélez (1997), para las regiones de Asturias, Galicia y Cantabria, subraya que la existencia de incentivos, en forma de subvenciones, es el factor menos relevante de localización, frente al fuerte peso de factores subjetivos. Junto a estos últimos, cabe destacar el hecho de que la zona tenga una tradición industrial, tanto en el sector al que pertenece la empresa, como en general, al implicar la existencia de economías externas generadoras de ventajas para las empresas. Desde otra óptica, Martín (1998) considera que, aunque la influencia de los incentivos regionales en los procesos de convergencia regional no puede ser sobrestimada, éstos ejercen cierta influencia en las decisiones de localización empresarial y constituyen una de las variables que puede ser utilizada, por los responsables de la política económica.

Finalmente, Chesire y Gordon (1998) sostienen que es necesario diferenciar dos tipos de políticas. En primer lugar, aquellas que, aunque consumen recursos, no tienen impacto en la diversificación de la actividad económica de la ciudad o región a las que se aplican ni en la generación de nuevas actividades económicas. En segundo lugar, las que tienen un efecto positivo en términos de bienestar económico, visto desde la perspectiva de la ciudad o región, pero constituyen un juego de suma cero desde una perspectiva más amplia. En este caso, el impacto sobre el bienestar de políticas territorialmente competitivas puede ser diferenciado local, nacional o supranacional. La consecuencia es que el éxito de una región puede ser conseguido a expensas de otras. Esto significa que a escala local la actuación puede constituir un despilfarro de recursos si las ganancias obtenidas por algunas empresas locales desplazan la actividad de otras, o porque la política esté mal dirigida en términos de las necesidades reales de las empresas.

2. EL DISEÑO DE LOS INCENTIVOS COMO INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA REGIONAL ESPAÑOLA

La construcción de la Unión Europea tiene entre sus pilares básicos el de asegurar el mantenimiento y el funcionamiento eficaz de un sistema de libre competencia, siendo, en principio, las ayudas públicas de los Estados a las empresas incompatibles con este objetivo. No obstante, se prevén una serie de excepciones que pueden ser automáticas o potestativas por decisión de la Comisión o del Consejo. En cualquier caso, toda ayuda de Estado que se conceda sin haber sido notificada previamente a la Comisión o que habiéndolo sido no fuese autorizada, será ilegal.

Para decidir acerca de la compatibilidad de las ayudas de Estado con el principio del libre mercado común, la Comisión Europea las clasifica en cuatro grupos (Maluquer y Poveda, 2000): *ayudas regionales*, destinadas a favorecer la localización o el mantenimiento de empresas en determinadas zonas, con el objetivo de impulsar su desarrollo o reconversión económica; *ayudas sectoriales*, a favor de un determinado sector de actividad económica, normalmente relacionado con los procesos de reconversión de sectores en crisis; *ayudas horizontales*, dirigidas a determinados tipos de actividades comunes a todas las empresas sin discriminación territorial ni sectorial; *ayudas ad hoc*, a empresas específicas no incluidas en regímenes generales de ayudas. La ampliación de la Unión Europea modificará el mapa español de regiones objetivo uno, lo que conlleva que, también, muchas de las zonas prioritarias de la Ley 50/1985 ya no podrán seguir disfrutando de dicha excepción.

La Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de los desequilibrios económicos territoriales, constituye el punto de partida de lo que es la instrumentación de la política de incentivos regionales en nuestro país¹. Dicha Ley, junto al Reglamento aprobado por Real Decreto 1535/1987 de 11 de diciembre², perfila un sistema de incentivos que trata de cumplir con el mandato constitucional de establecer un equilibrio económico adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español.

1. Un análisis del marco normativo de la política comunitaria de control de las ayudas de Estado que enmarca la política de incentivos regionales española puede encontrarse en Maluquer y Poveda (2000)
2. La Ley 50/1985 fue complementada por la Orden de 17 de enero de 1989, modificada posteriormente por la Orden de 23 de mayo de 1994, en donde se especifican las normas de procedimiento para la tramitación y la gestión de los incentivos regionales. El Reglamento que desarrolla la Ley 50/1985 no ha sufrido modificaciones sustanciales a lo largo de estos años salvo aspectos relativos a ciertas obligaciones de los beneficiarios, reintegro de las cantidades percibidas indebidamente, y el régimen de infracciones y sanciones (Real Decreto 897/1991 de 14 de junio, Real Decreto 302/1993 de 26 de febrero, Real Decreto 2315/1993 de 29 de diciembre y Real Decreto 78/1997 de 24 de noviembre).

Bajo el supuesto de que los incentivos regionales podrán aplicarse a las zonas con menor nivel de desarrollo, a las zonas industrializadas que se encuentren en declive o a aquellas cuyas específicas circunstancias así lo aconsejen, el territorio nacional queda clasificado inicialmente en Zonas de Promoción Económica (ZPE), Zonas Industrializadas en Declive (ZID) y Zonas Especiales (ZE). Las ZPE se determinan en función de la renta por habitante, la tasa de paro y otros criterios que sean representativos de la intensidad de los problemas regionales. Las ZID demarcan territorios afectados por importantes procesos de ajuste industrial, con graves repercusiones sobre el nivel de actividad y de empleo en la industria de la correspondiente zona³. Finalmente, las ZE podían ser creadas por el gobierno cuando existieran circunstancias que así lo justificasen, concretándose esta posibilidad, inicialmente, en los casos de Huesca y Zaragoza, ambos en la Comunidad Autónoma de Aragón.

Por otra parte, dependiendo de la renta por habitante y de la tasa de paro, el territorio nacional se clasifica en zonas tipo I, tipo II, tipo III y tipo IV, de acuerdo con su nivel de desarrollo, siendo los topes máximos de subvención a la inversión aprobada del 50%, 40%, 30% y 20%, respectivamente, pudiéndose crear las ZPE únicamente en las zonas tipo I, II y III. En este contexto, las ZID y las ZE pueden recibir porcentajes superiores a los anteriormente indicados. Incluso, con carácter excepcional, pueden autorizarse elevaciones en los topes máximos de las zonas tipo I y II. Asimismo, dentro de las ZPE se determinan zonas prioritarias en función de su población, accesibilidad, disponibilidad de suelo industrial y dotación de equipamiento, pudiendo recibir los proyectos de inversión que se localicen en dichas zonas prioritarias el importe máximo de la subvención.

Con la entrada en vigor del Real Decreto 21/1988, de 21 de enero, de Delimitación de la Zona Industrializada en Declive de Ferrol comienza a perfilarse el diseño de las zonas incentivables de España que culmina con el Real Decreto 883/1989, de 14 de julio, de Delimitación de la Zona de Promoción Económica de la Comunidad Valenciana⁴. La situación inicial que se dibuja con la puesta en marcha de la

3. Inicialmente, la duración de las Zonas Industrializadas en Declive era de 18 meses prorrogables por otros 18 cuando persistiesen las circunstancias que justificaron su creación. Posteriormente, el Real Decreto 897/1991 amplía la duración de la prórroga de los 18 meses iniciales a 30.
4. El camino recorrido entre ambos Decretos se completa con: Real Decreto 484/1988, de 6 de mayo, de Delimitación de la Zona Industrializada en Declive de Asturias; Real Decreto 483/1988, de 6 de mayo, de Delimitación de la Zona Industrializada en Declive de Cantabria; Real Decreto 487/1988, de 6 de mayo, de Delimitación de la Zona de Promoción Económica de Asturias; Real Decreto 491/1988, de 6 de mayo, de Delimitación de la Zona Promocionable de Aragón; Real Decreto 490/1988, de 6 de mayo, de Delimitación de la Zona de Promoción Económica de Cantabria; Real Decreto 489/1988, de 6 de mayo, de Delimitación de la Zona de Promoción Económica de Castilla-La Mancha; Real Decreto 568/1988, de 9 de mayo, de Delimitación de la Zona de Promoción Económica de Galicia; Real Decreto 569/1988, de 3 de junio, de Delimitación de la Zona de Promoción Económica de Canarias; Real Decreto 570/1988, de 3 de junio, de Delimitación de la Zona de Promoción

política de incentivos regionales es la reflejada en el Cuadro 1, donde se constata que 6.030 municipios (95,6% de ellos ubicados en ZPE) podían acceder a las subvenciones. Salvo las Comunidades Autónomas de Aragón, Comunidad Valenciana y País Vasco, el resto son incentivables en el 100% de su territorio, lo que supone el 96,4% del área de estas regiones, equivalente al 86,4% del territorio español.

CUADRO 1
NÚMERO DE MUNICIPIOS DE APLICACIÓN DE LOS INCENTIVOS REGIONALES EN 1989 POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Comunidades Autónomas	ZPE				Total	
	ZE	ZID	No prior.	Sí prior.	Total	municipios Superficie
Andalucía			632	138	770	770 100,0%
Aragón	168		421	72	493	661 87,3%
Asturias		11	43	24	67	78 100,0%
Canarias			11	75	86	86 100,0%
Cantabria		14	75	14	89	103 100,0%
Castilla-La Mancha			847	71	918	918 100,1%
Castilla y León			2.141	166	2.307	2.307 100,0%
Ceuta				1	1	1 100,0%
Comunidad Valenciana			264	57	321	321 75,4%
Extremadura		16	296	70	366	382 100,0%
Galicia		10	188	117	305	315 100,0%
Melilla				1	1	1 100,0%
Murcia			31	14	45	45 100,0%
País Vasco		43				43 14,2%
Total general	168	94	4.949	819	5.768	6.030 96,4%

Fuente: Elaboración propia

Económica de Castilla y León; Real Decreto 571/1988, de 3 de junio, de Delimitación de la Zona Industrializada en Declive del País Vasco; Real Decreto 652/1988, de 24 de junio, de Delimitación de la Zona de Promoción Económica de Andalucía; Real Decreto 1130/1988, de 30 de septiembre, de Delimitación de la Zona de Promoción Económica de Ceuta; Real Decreto 1388/1988, de 18 de octubre, de Delimitación de la Zona Industrializada en Declive de Extremadura; Real Decreto 1389/1988, de 18 de noviembre, de Delimitación de la Zona de Promoción Económica de Extremadura.

Sin embargo, la situación descrita, lejos de constituir el punto final de delimitación de áreas, representó el punto de partida de continuas modificaciones que han ido alterando dicha configuración a lo largo de la década de los 90⁵. El actual perfil geográfico de aplicación de la Ley 50 es el resultado de 44 Reales Decretos que, a lo largo de 12 años, han demarcado, definido, modificado y prorrogado, las diferentes zonas, figuras y porcentajes de subvención.

Si se establece una relación entre la clase de zona, su prioridad, y el porcentaje de subvención máxima al que ha podido acceder, durante la vida de la Ley 50, es posible encontrar hasta 18 figuras territoriales diferentes (Cuadro 2), si bien, algunas de ellas, han disfrutado de un plazo de vigencia muy corto, lo que, en definitiva, se traduce en un alto grado de confusión.

CUADRO 2
**TIPOS DE ZONAS DE APLICACIÓN DE LOS INCENTIVOS REGIONALES
ENTRE 1988 Y 2000**

	% de subvención máxima						
	20	25	30	40	45	50	75
Zona Especial	X	X	X	X		X	X
Zona Industrial en Declive	X		X		X	X	X
Zona de Promoción Económica no prioritaria			X	X	X	X	
Zona de Promoción Económica prioritaria			X	X		X	

Fuente: Elaboración propia

Junto a la definición de las zonas a apoyar, en toda política de incentivos regionales hay que distinguir otros tres elementos esenciales: los sectores y los conceptos de inversión a incentivar, los incentivos que podrán concederse y, la ejecución y control de la propia política. No obstante, a pesar de la existencia de zonas diferenciadas en función de circunstancias y problemas dispares, no es posible encontrar discrepancias entre los objetivos, los sectores promocionables, las características de los proyectos de inversión subvencionables o las inversiones incentivables en cada una de ellas.

5. Como consecuencia de la autorización comunitaria de 7 de septiembre de 1995, sobre el mapa español de ayudas públicas con finalidad regional, se modifican, parcialmente, los Decretos de delimitación de las Zonas de Promoción Económica de Asturias, Aragón, Castilla y León, Cantabria y Comunidad Valenciana, cambios que configuran el mapa de incentivos regionales que, en la actualidad, se encuentra en vigor.

En esencia, los objetivos que se plantean en todos los Reales Decretos de delimitación de las respectivas zonas y en todas las Comunidades Autónomas, son recurrentes, existiendo, no obstante, una clara diferencia entre los propuestos en las ZID y los que se tratan de alcanzar en las ZPE (Cuadro 3).

CUADRO 3
OBJETIVOS PROPUESTOS EN LOS REALES DECRETOS DE DELIMITACIÓN DE LAS ZONAS PROMOCIONABLES

	Andalucía (ZPE)	Asturias (ZPE)	Canarias (ZPE)	Cantabria (ZPE)	Castilla y León (ZPE)	Castilla-Mancha (ZPE)	Ceuta (ZPE)	Com. Valenciana (ZPE)	Extremadura (ZPE)	Galicia (ZPE)	Aragón (ZPE y ZE)	Asturias (ZID)	Cantabria (ZID)	Extremadura (ZID)	Galicia (ZID)	País Vasco (ZID)
Corregir los desequilibrios económicos y sociales producidos por el declive industrial											X	X	X	X	X	
Paliar los efectos del ajuste industrial											X	X	X	X	X	
Conseguir el desarrollo adecuado de la infraestructura industrial, respetando el medio ambiente												X	X	X	X	X
Corregir los desequilibrios económicos y sociales en términos de renta y paro	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Favorecer la integración entre los sectores productivos	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Impulsar el potencial de desarrollo endógeno	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Propiciar un desarrollo adecuado a la estructura empresarial	X	X	X	X		X	X	X	X		X					

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, aunque las ZPE y las ZID presentan distintos objetivos, los sectores productivos sobre los que se trata de incidir para conseguirlos no muestran grandes disparidades: industrias extractivas y transformadoras, especialmente las que apliquen tecnologías avanzadas o utilicen energías alternativas, industrias agroalimentarias y acuicultura y los servicios de apoyo industrial. La diferencia entre las ZID y las ZPE estriba en que en las primeras no son incentivables los establecimientos de alojamiento hotelero, turismo rural u otras ofertas turísticas, ni los servicios que mejoren significativamente las estructuras

comerciales⁶, haciendo más hincapié en los servicios con especial incidencia en el empleo. Además de esta demarcación tan laxa de los sectores promocionables, en todos los casos se faculta a los órganos competentes para que, excepcionalmente, y previo informe del Consejo Rector⁷, puedan conceder incentivos regionales a proyectos que, no estando incluidos en los sectores mencionados, contribuyan de una forma significativa al logro de los objetivos especificados.

Por otra parte, aunque el sistema de incentivos regionales prima la descentralización administrativa, otorgando a las Comunidades Autónomas un papel relevante en la aplicación de las ayudas⁸, la concesión de la subvención está centralizada en el Consejo Rector⁹ que tomará la decisión por sí mismo o por delegación en grupos de trabajo constituidos, en los que participan las Comunidades Autónomas.

3. LA APLICACIÓN EN ESPAÑA DE LA LEY 50/1985, DE INCENTIVOS REGIONALES PARA LA CORRECCIÓN DE LOS DESEQUILIBRIOS ECONÓMICOS TERRITORIALES EN EL PERÍODO 1988-1999

Para poder evaluar los efectos de la aplicación de la Ley 50/1985, se han recopilado todas las ordenes de resolución de solicitudes de proyectos acogidos a la misma, publicadas en el BOE entre 1988 y el 31 de diciembre de 1999. Al trabajar con proyectos aprobados, aparece un desfase temporal importante entre el momento de la propuesta, la publicación en el BOE y, por supuesto, la concesión efectiva de la subvención. Por otra parte, el hecho de que exista una concesión definitiva no significa que la misma se pague total o parcialmente, pudiendo existir múltiples causas por las que el

6. En este campo, la Comunidad Canaria incorpora la particularidad de poder incentivar instalaciones desalinizadoras y potabilizadoras de agua ligadas a los sectores promocionables. Además, en las ZPE de Ceuta y Extremadura, también son incentivables las actividades artesanales.
7. El Consejo Rector es el órgano encargado de programar y promover las actuaciones estatales en materia de incentivos regionales, de velar por la coordinación de esos incentivos con los restantes instrumentos de desarrollo regional y con las ayudas sectoriales con incidencia regional, estando adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda.
8. Dentro de las competencias asumidas se encuentran las siguientes: promoción en su territorio de los incentivos regionales, colaboración con el Consejo Rector en el proceso de elaboración de propuestas para la delimitación geográfica de las zonas prioritarias de su área de influencia; traslado al Consejo Rector de sus prioridades respecto a la determinación de sectores promocionables; formar parte de los grupos de trabajo del Consejo Rector encargados de elaborar, por delegación, las propuestas de concesión de incentivos regionales; declaración del cumplimiento de condiciones y la propuesta de inicio de un expediente de incumplimiento; realización del seguimiento ordinario de los expedientes a los que se hayan concedido incentivos regionales y el control de las políticas comunitarias de su competencia; redacción de un informe semestral de desarrollo de los proyectos.
9. En el caso de proyectos en los que la inversión exceda de 1.000 millones de pesetas, la concesión corresponderá a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

monto inicial concedido se minore o, incluso, se anule íntegramente. Para salvar este problema, los proyectos aprobados han sido depurados con las órdenes de resolución publicadas en el BOE referentes a proyectos que han caducado, decaído, incumplido alguno de los términos o modificado por la propia administración¹⁰.

El Cuadro 4, proporciona una idea de la importancia de las incidencias reseñadas. En primer lugar, destaca el elevado porcentaje de solicitudes denegadas (31,4%). A su vez, 2.809 proyectos, de los 8.250 inicialmente aprobados, no se han materializado, bien por haber decaído, caducado o incumplido gravemente las condiciones estipuladas¹¹. Esto ha significado que no se han llevado a cabo inversiones por un valor superior a 854 mil millones que hubieran supuesto 47.623 empleos. Además, 166 proyectos han incumplido alguna de las condiciones impuestas por lo que la subvención inicialmente concedida se ha reducido en algo más de 2 mil millones de pesetas.

CUADRO 4
EFFECTO DE LAS INCIDENCIAS SOBRE LA INVERSIÓN Y LA SUBVENCIÓN DE LOS PROYECTOS APROBADOS ENTRE 1988 Y 1999

INCIDENCIA	Número	Inversión (Ptas. de 1999)	Subvención inicial concedida (Ptas. de 1999)	Subvención final recibida (Ptas. de 1999)	Empleo
Ninguna(*)	5.275	2.817.538.651.214	495.414.767.806	495.414.767.806	91.694
Incumplimiento Parcial	166	79.088.788.435	12.663.945.432	10.590.043.909	3.135
Incumplimiento Total	691	178.924.118.936	32.694.246.088	0	10.145
Caducado	487	126.440.507.716	23.371.693.680	0	6.587
Decaído	1.631	548.676.318.785	100.808.414.799	0	30.891
Total concedido	8.250	3.750.456.757.499	664.888.736.446	505.929.825.350	142.452
Denegadas	3.770	-	-	-	-
Total solicitado	12.020	-	-	-	-

(*) Incluye las modificaciones realizadas por iniciativa de la administración

Fuente: Elaboración propia

- La información estadística reunida adolece de limitaciones que condicionan el enfoque adoptado. Así, por ejemplo, en el BOE no se publica el sector de actividad al que pertenece la empresa, ni la modalidad de la inversión. Estas lagunas informativas dificultan contestar a cuestiones relevantes como si las empresas incorporan los incentivos en sus valoraciones, ¿por qué?, ¿existen algunas características de las empresas, como el tamaño, la propiedad o la localización, que producen diferencias sistemáticas en el modo en el que las empresas emplean los incentivos?, ¿consiguen los incentivos su objetivo inmediato de inducir a las empresas a hacer gastos adicionales de capital?, etc. A pesar de ello, ofrece potencialidades importantes, al poder ser complementada con otras fuentes de datos existentes.
- A esta cifra habrá que añadir aquellos proyectos aprobados en los últimos años pero que registren alguna incidencia que se reflejará en las ordenes de resolución publicadas a partir del 1 de enero de 2000.

Sin embargo, no todas las Comunidades Autónomas han mantenido un comportamiento similar, despuntando Andalucía, Castilla y León y Galicia por concentrar el 55,4% de las peticiones de ayuda, lo que ha significado aglutinar el 53,3% de los proyectos que han recibido ayuda, el 50,4% de la inversión subvencionada y el 52% de la subvención concedida (Cuadro 5). Considerando el número de proyectos inicialmente subvencionados que no han culminado y el número total de solicitudes presentadas se observa que, salvo Castilla y León, las regiones que han presentado un mayor número de peticiones son las que han registrado un mayor porcentaje de fracaso de las subvenciones inicialmente aprobadas (Andalucía, Galicia, Extremadura y Castilla-La Mancha).

CUADRO 5
DISTRIBUCIÓN DE LOS PROYECTOS ACOGIDOS A LA LEY 50/85, INVERSIÓN REALIZADA, SUBVENCIÓN CONCEDIDA Y EMPLEO GENERADO ENTRE 1988 Y 1999

Comunidad Autónoma	Nº total de solicitudes realizadas	% de solicitudes denegadas	% de fracaso sobre solicitudes aceptadas	Nº total de proyectos subvencionados	Inversión	Subvención	Empleo
Andalucía	26,1%	36,3%	38,3%	22,6%	23,4%	23,6%	25,7%
Aragón	3,2%	21,7%	33,0%	3,7%	4,4%	4,0%	5,4%
Asturias	4,5%	32,2%	24,0%	5,1%	5,5%	5,7%	4,2%
Canarias	4,6%	33,4%	39,8%	4,1%	5,8%	5,2%	5,4%
Cantabria	1,5%	29,4%	33,6%	1,5%	2,5%	2,2%	2,0%
Castilla y León	16,3%	32,6%	28,8%	17,3%	16,0%	13,8%	15,6%
Castilla-La Mancha	9,2%	32,8%	39,4%	8,3%	7,5%	7,0%	8,3%
Ceuta	0,1%	38,5%	25,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%
Com. Valenciana	6,3%	29,7%	19,6%	7,8%	9,9%	5,6%	8,6%
Extremadura	7,1%	22,8%	37,2%	7,6%	4,0%	5,5%	5,6%
Galicia	13,5%	30,0%	35,9%	13,4%	11,0%	14,6%	11,5%
Melilla	0,1%	61,5%	20,0%	0,1%	0,0%	0,0%	0,1%
Murcia	4,7%	16,7%	34,8%	5,6%	8,2%	11,3%	6,1%
País Vasco	2,8%	36,2%	33,2%	2,7%	1,7%	1,4%	1,3%
Total general	100,0%	31,4%	34,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fuente: Elaboración propia

De esta forma, encontramos, por una parte, las Comunidades de Andalucía, Castilla-La Mancha y Canarias, que en conjunto han presentado el 40% de las solicitudes, con un porcentaje tanto de rechazo como de fracaso superior a la media. Por otro, en el extremo opuesto Aragón, Cantabria y la Comunidad Valenciana que, con sólo un 11% de las solicitudes, muestran valores de ambos indicadores inferiores a la media nacional. En este sentido, parece existir una relación inversa entre el número de solicitudes presentadas y el porcentaje de denegadas, de tal forma que aquellas Comunidades que más han pedido, registran porcentajes más altos de denegación, lo que hace pensar, bien en un elevado grado de flexibilidad en los trámites, requisitos y valoración previa a la petición definitiva, o bien en una compensación ad hoc por parte del órgano responsable de la concesión final.

3.1. *Análisis global de resultados*

En el período considerado, las ZPE aglutinan el mayor número de proyectos y captan el mayor volumen de inversión, consideración que resulta obvia dada la extensión del territorio cubierto por esta figura de promoción. Si se profundiza en las características de los proyectos acogidos a incentivos regionales en cada una de las zonas (Cuadro 6), se observa que su tamaño medio, medido a través de la ratio inversión por proyecto, es muy superior en las ZE que en las ZPE y que en las ZID. Así, mientras que en las primeras los proyectos se aproximan a los mil millones de pesetas, superando en algunos casos esta cantidad, en las dos restantes se sitúan en torno a los quinientos millones. Existen, sin embargo, diferencias apreciables dentro de cada zona, que se explican por la presencia de proyectos puntuales de gran dimensión¹².

Los proyectos que se localizan en ZE son, por término medio, más generadores de empleo que los que se asientan en ZID o en las ZPE. En aquellos, la inversión necesaria para crear un puesto de trabajo es de 46,5 millones de pesetas, mientras que en esta última asciende a 30 millones. Como consecuencia, la mayor subvención por empleo corresponde a las ZID, aunque en algunos municipios incentivables dentro de la ZE, cada empleo se ha subvencionado con 21,6 millones de pesetas, cifra que supera con creces a la media que corresponde a las ZID.

12. Dos proyectos ubicados en la ZE de Aragón y Murcia, superan 14,3 y 24,1 millardos de inversión real cada uno. Otros dos proyectos situados en la ZID de Asturias y Galicia han invertido 13,6 y 24,3 millardos de pesetas respectivamente. Cuatro proyectos localizados en ZPE Andalucía, Comunidad Valenciana y Murcia, han invertido más de 30 mil millones cada uno, acercándose el mayor de ellos, localizado en Murcia, a los 100.000 millones.

CUADRO 6
CARACTERÍSTICAS DE LOS PROYECTOS ACOGIDOS A LA LEY 50/1985
ENTRE 1988 Y 1999 POR TIPOS DE ZONAS

TIPO DE ZONA (% subvención máximo)	Inversión por proyecto (*)	Inversión por empleo (*)	Subvención por empleo (*)	Empleos por proyecto	% subvención media	Diferencia respecto a subvención máxima	Número de proyectos
ZE (20%)	639,1	28,5	2,7	22,4	9,5%	10,5%	58
ZE (25%)	1.913,8	57,1	8,2	33,5	14,3%	10,7%	12
ZE (30%)	1.507,7	110,6	21,6	13,6	19,5%	10,5%	11
ZE (40%)	271,4	25,4	5,3	10,7	21,0%	19,0%	3
ZE (50%)	454,9	36,4	5,9	12,5	16,1%	33,9%	8
ZE (75%)	1.272,7	67,7	10,7	18,8	15,8%	59,2%	28
TOTAL ZE	972,5	46,5	6,5	20,9	14,1%		120
ZID (20%)	185,9	26,0	3,7	7,1	14,1%	5,9%	71
ZID (30%)	469,6	44,4	6,7	10,6	15,0%	15,0%	86
ZID (45%)	904,4	24,2	6,5	37,4	26,7%	18,3%	28
ZID (50%)	378,3	21,0	4,6	18,0	22,0%	28,0%	1
ZID (75%)	734,7	31,6	15,4	23,2	48,7%	26,3%	71
TOTAL ZID	511,5	31,8	9,7	16,1	30,6%		257
ZPE (30%)	589,6	30,3	3,3	19,4	10,7%	19,3%	641
ZPE (40%)	658,3	37,8	5,4	17,4	14,2%	25,8%	566
ZPE (50%)	492,1	28,8	5,4	17,1	18,8%	31,2%	3.857
TOTAL ZPE	523,0	30,0	5,1	17,4	17,0%		5.064
Total general	532,4	30,5	5,3	17,4	17,5%		5.441

(*) Millones de pesetas constantes de 1999

Fuente: elaboración propia

Por otra parte, en lo que atañe al porcentaje de subvención media concedido a cada uno de los proyectos acogidos a los beneficios de la Ley 50/1985, se aprecia una discriminación positiva a favor de las ZID (30,6%), más del doble de la otorgada a las ZE (14,1%) y muy lejos del (17%) del que ha correspondido a las ZPE en su conjunto. Las desviaciones entre los porcentajes de subvención efectivamente concedida y la que contemplan los Reales Decretos de delimitación de las distintas zonas son considerables en todos los casos, contrastándose los resultados obtenidos en otras investigaciones (Fernández, Ogando, Moyano y Miranda, 1994;

y Rodríguez Alba, 1998). Este hecho cuestiona la potencial influencia que los incentivos pueden desempeñar como factor condicionante de las decisiones de localización empresarial. Aunque el porcentaje de subvención máximo al que pueden acceder los proyectos de inversión sea el mismo, los datos elaborados ponen de manifiesto que ha existido una clara discriminación en función de la zona considerada. Así, por ejemplo, teniendo en cuenta una subvención máxima del 30%, en las ZE se ha concedido un 10,5%, frente al 15% de las ZID y el 19,3% de las ZPE¹³.

Si se toma en consideración el tamaño medio de los proyectos, las iniciativas de reducida dimensión son, junto a las más grandes, las que han recibido un mayor porcentaje de subvención, (21,9% y 21,2% respectivamente); aunque el número de empleos crece a medida que aumenta el tamaño del proyecto. De todos modos, no parece que la variable empleo haya sido un elemento determinante en la cuantía de la subvención asignada a los proyectos subvencionados, siendo más clara esta asociación en relación a la inversión realizada.

Las características de los proyectos en cada Comunidad Autónoma se resumen en el Cuadro 7 donde se aprecia la existencia de notables diferencias entre regiones. Así, los proyectos de mayor envergadura se han presentado en las Comunidades de Cantabria, Murcia y Canarias, siendo en Melilla y en el País Vasco donde la inversión media por proyecto ha resultado más pequeña. Paralelamente, los proyectos localizados en Ceuta, Melilla y Aragón son, por término medio, más creadores de empleo. De esta forma, la inversión que ha sido necesario realizar para crear un empleo en la Comunidad Murciana (41,2 millones) contrasta con los 9,1 millones necesarios en Melilla o los 30,5 millones de media en el total de las comunidades.

Por otra parte, Murcia y Galicia han sido claramente favorecidas en cuanto al porcentaje de subvención concedida, frente a la Comunidad Valenciana, notablemente discriminada en este aspecto. Esta circunstancia se ha traducido en que cada empleo creado en Murcia se ha subvencionado con cerca de 10 millones de pesetas, muy superior a la media total (5,3 millones).

13. A su vez, los porcentajes de subvención aplicados han variado ostensiblemente a lo largo del período de análisis, oscilando, entre un 22,4%, que, como media, se concedió en 1989 y un 12,4% correspondiente a 1992. De todos modos, existe la duda de si la subvención concedida ha sido complementada por otros esquemas de promoción que financian las Comunidades Autónomas.

CUADRO 7
CARACTERÍSTICAS DE LOS PROYECTOS ACOGIDOS A LA LEY 50/1985
ENTRE 1988 Y 1999 POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS

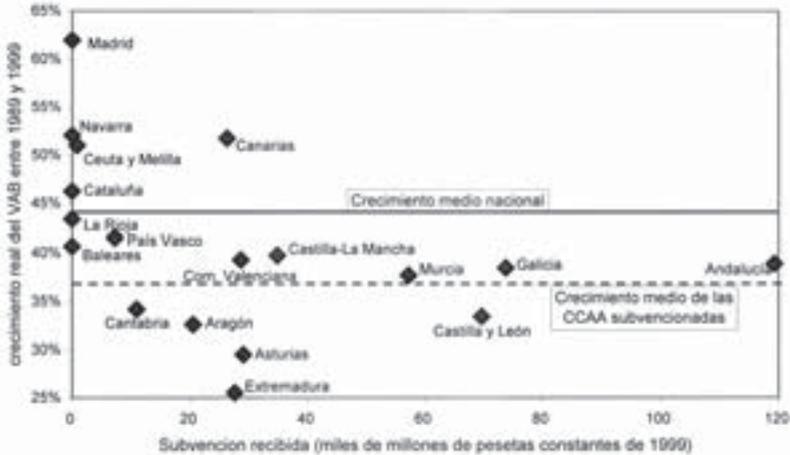
Comunidades Autónomas	Inversión por proyecto (*)	Inversión por empleo (*)	Subvención por empleo (*)	Empleo por proyecto	Subvención por proyecto (*)	% de subvención media
Andalucía	549,0	27,8	4,9	19,8	96,8	17,6%
Aragón	634,2	24,9	4,0	25,4	101,9	16,1%
Asturias	574,5	39,8	7,2	14,4	104,1	18,1%
Canarias	751,7	32,7	5,1	23,0	118,3	15,7%
Cantabria	886,8	38,4	5,7	23,1	131,5	14,8%
Castilla y León	492,9	31,4	4,7	15,7	74,2	15,0%
Castilla-La Mancha	479,9	27,6	4,4	17,4	76,9	16,0%
Ceuta	551,0	16,5	3,2	33,3	107,6	19,5%
Comunidad Valenciana	673,8	35,5	3,5	19,0	67,1	10,0%
Extremadura	275,9	21,5	5,2	12,8	66,4	24,0%
Galicia	437,0	29,2	6,8	15,0	101,4	23,2%
Melilla	229,8	9,1	1,8	25,3	45,4	19,7%
Murcia	781,3	41,2	9,9	18,9	187,7	24,0%
País Vasco	330,0	38,0	5,8	8,7	50,1	15,2%
Total general	532,4	30,5	5,3	17,4	93,0	17,5%

(*) Millones de pesetas constantes de 1999

Fuente: Elaboración propia

Quando se coteja el crecimiento real de las distintas Comunidades Autónomas entre 1988 y 1999 con la subvención total obtenida por cada una de ellas (Figura 1) se observa que, salvo Canarias, las que han experimentado un crecimiento superior han sido las excluidas del sistema de incentivos (Madrid, Navarra, Cataluña, La Rioja y Baleares) o la subvención ha sido muy reducida (País Vasco, Ceuta y Melilla). En el extremo opuesto se encuentra Castilla y León que, pese a ser la tercera en orden de importancia por la subvención recibida, es la tercera que menos ha crecido. En este sentido el coeficiente de correlación por rangos de Spearman entre ambas variables realizado para las 13 regiones que han recibido subvención, proporciona un valor negativo de 0,241, demostrando que la escasa relación que existe entre crecimiento y subvención es inversa, es decir, han crecido más las que menos ayuda han conseguido.

FIGURA 1
RELACION ENTRE EL CRECIMIENTO REAL DEL VAB Y LA SUBVENCIÓN RECIBIDA POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS (1989 Y 1999)



Fuente: Elaboración propia

3.2 Análisis de los proyectos subvencionados por la Ley 50/1985 según localización territorial

En este apartado se analizan los patrones de localización de las empresas que se han acogido a los beneficios que contempla la Ley 50/1985 en función del tamaño de los municipios¹⁴ donde se asientan con el fin de captar la influencia que las economías de aglomeración puedan ejercer en el comportamiento de la inversión acogida a incentivos regionales en nuestro país. De acuerdo con los datos del Cuadro 8, en principio se puede identificar cierto dinamismo de las localidades menores de 10.000 habitantes, dado que, en términos generales, aglutinan el 42,4% de las ayudas. No obstante, esta apreciación no es cierta en Andalucía, Canarias, Cantabria, Galicia y Murcia, donde el mayor poder de atracción ha radicado en los municipios

14. Dado que el periodo de análisis se extiende desde 1988 hasta 1999, la población de cada municipio ha experimentado modificaciones, existiendo, para su determinación, dos fuentes estadísticas: el Censo de habitantes de 1991 y el Padrón Municipal de 1996 y su rectificación de 1998. No obstante, a pesar de las variaciones demográficas, en su inmensa mayoría, los municipios han permanecido en el mismo segmento poblacional. Cuando esto no ha sido así, la población utilizada para clasificar a un municipio ha sido la media de ambas fuentes.

CUADRO 8
DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS PROYECTOS, INVERSIÓN, SUB-
VENCIÓN Y EMPLEO CREADO POR TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS EN
CADA COMUNIDAD AUTÓNOMA ENTRE 1988 Y 1999

Tamaño de los municipios según número de habitantes	Ancaducía	Aragón	Asturias	Canarias	Cantabria	Castilla-León	Castilla-La Mancha	Ceuta y Melilla	Com. Valenciana	Extremadura	Galicia	Murcia	País Vasco	Total General
	NÚMERO DE PROYECTOS													
<= 10.000	27,8	73,6	21,5	31,1	36,1	61,3	56,5	0,0	48,5	58,9	35,0	13,4	53,1	42,4
10.000 a														
50.000	43,6	25,9	32,3	39,6	42,2	14,7	22,5	0,0	38,6	26,4	44,5	47,9	31,7	33,7
> 50.000	28,7	0,5	46,2	29,3	21,7	24,0	21,0	100,0	12,9	14,7	20,5	38,7	15,2	23,9
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	INVERSIÓN (PESETAS CONSTANTES DE 1999)													
<= 10.000	26,5	75,6	23,2	32,0	30,8	43,7	58,1	0,0	31,2	47,1	33,3	5,3	42,3	34,5
10.000 a														
50.000	32,6	24,3	34,1	49,9	45,4	20,5	24,6	0,0	50,4	36,7	42,1	20,6	41,4	33,2
> 50.000	40,9	0,1	42,7	18,2	23,7	35,8	17,2	100,0	18,4	16,2	24,6	74,2	16,3	32,3
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	SUBVENCIÓN (PESETAS CONSTANTES DE 1999)													
<= 10.000	24,1	78,8	20,8	32,8	32,6	45,5	56,8	0,0	31,4	51,9	27,8	4,1	46,0	32,5
10.000 a														
50.000	31,5	21,2	30,1	52,5	46,5	21,0	26,1	0,0	51,2	34,7	40,5	14,8	37,6	31,4
> 50.000	44,4	0,0	49,1	14,7	20,9	33,4	17,1	100,0	17,4	13,4	31,7	81,1	16,4	36,2
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	EMPLEO													
<= 10.000	21,2	60,1	21,1	32,7	27,1	50,2	58,5	0,0	41,3	52,8	33,4	12,2	59,7	36,4
10.000 a														
50.000	39,9	39,8	23,7	56,2	45,4	25,1	21,7	0,0	48,6	32,9	43,5	45,0	29,0	37,2
> 50.000	38,9	0,2	55,2	11,1	27,5	24,7	19,8	100,0	10,1	14,3	23,1	42,9	11,4	26,4
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia

de tamaño intermedio, mientras que sólo en Asturias han primado los grandes núcleos urbanos. La inversión total de los proyectos se ha repartido de manera más equilibrada entre los tres tipos de municipios considerados, si bien, dicha distribución enmascara, también, notables diferencias dentro de cada región. A este respecto, la inversión realizada en los pequeños municipios es mayoritaria en las Comunidades de Aragón, las dos Castillas, Extremadura y País Vasco, mientras que los núcleos con una población superior a 50.000 habitantes han captado el mayor volumen en Andalucía, Asturias y, sobre todo, en Murcia.

Cuando se analiza la subvención otorgada a los distintos proyectos, se constata que la participación de los municipios de mayor tamaño en el monto de subvención se sitúa ligeramente por encima de la que corresponde a la inversión (36,2% y 32,3%, respectivamente), ocurriendo lo contrario en los núcleos urbanos pequeños y medianos. El hecho de que en conjunto los grandes municipios hayan recibido un mayor volumen de subvención que los pequeños, a pesar de contar con menor número de solicitudes y menor volumen de inversión, puede hacer pensar en una cierta discrecionalidad a favor de los primeros y en detrimento de los segundos. Sin embargo, la observación de lo ocurrido en el seno de cada Comunidad obliga a realizar ciertas matizaciones a las apreciaciones generales. Así por ejemplo, en Andalucía, Asturias, Galicia y Murcia los grandes municipios aglutinan un porcentaje de subvención superior al de la inversión.

Para poder matizar las consideraciones anteriores se ha procedido a calcular un índice de concentración (índice de Gini) de la inversión materializada entre 1989 y 1999 para cada una de las Zonas de Promoción Económica, dado que la definición de las Zonas lindustrializadas en Declive a nivel de NUTs III hace innecesario este tipo de análisis (Cuadro 9). En términos generales, los resultados que ofrecen los índices indican una alta concentración de la inversión en un reducido número de municipios menores de 10.000 habitantes, no apreciándose diferencias significativas en las distintas Zonas de Promoción Económica¹⁵.

15. Algunas de ellas están explicadas por el entramado de núcleos poblacionales existentes. Así, por ejemplo, Castilla y León apenas cuenta con núcleos intermedios de población y los más urbanizados, se reducen, casi en exclusiva, a las capitales de provincia.

CUADRO 9
ÍNDICES DE GINI POR TAMAÑO DE MUNICIPIO EN LAS ZONAS DE PROMOCIÓN ECONÓMICA PARA LA INVERSIÓN DE LOS PROYECTOS ACOGIDOS A LA LEY 50/1985 ENTRE 1989 Y 1999

Comunidades Autónomas	1.001	2.001	5.001	10.001	20.001	30.001	50.001	100.001	Más de		Total
	≤ 1.000	a	a	a	a	a	a	a	500.000	500.000	
Andalucía	0,948	0,897	0,844	0,909	0,597	0,654	0,627	0,578	0,559	0,213	0,917
Aragón	0,979	0,906	0,856	0,899	0,276	(2)	(1)	(2)	(2)	(2)	0,976
Asturias	0,945	0,680	0,801	0,789	0,771	(1)	(1)	0,178	(1)	(2)	0,879
Canarias	(1) (3)	0,918	0,920	0,869	0,849	0,887	0,949	(1)	0,286	(2)	0,854
Cantabria	(1)	0,974	0,862	0,841	0,746	(1)	(2)	(1) (3)	(1)	(2)	0,922
Castilla y León	0,977	0,878	0,813	0,695	0,504	0,746	0,554	0,573	0,714	(2)	0,980
Castilla-La Mancha	0,984	0,971	0,853	0,829	0,840	0,232	(1)	0,561	(1)	(2)	0,964
Com. Valenciana	0,983	0,950	0,911	0,880	0,890	0,900	0,893	0,782	0,913	(1)	0,953
Extremadura	0,962	0,879	0,822	0,704	0,666	0,412	0,679	(1)	(1)	(2)	0,938
Galicia	(3)	0,944	0,923	0,846	0,831	0,401	0,838	0,781	0,290	(2)	0,894
Murcia	(3)	0,915	0,277	0,433	0,677	0,711	0,532	(1)	0,602	(2)	0,872
TOTAL ZPE	0,975	0,935	0,875	0,838	0,774	0,716	0,677	0,576	0,592	0,597	0,952

(1) No se ha calculado por existir un solo municipio o un solo proyecto subvencionado

(2) No existen municipios de ese tamaño

(3) No ha habido proyectos subvencionados

Fuente: Elaboración propia

Estos resultados confirman los obtenidos en investigaciones anteriores, en el sentido de que a pesar de que existe un claro dinamismo de determinadas áreas rurales, menores de 10.000 habitantes, el número de éstas es muy limitado, observándose que, básicamente, se ubican en los ejes básicos de infraestructura viaria o bajo la influencia de determinados núcleos urbanos. Así, tomando como criterio el contar con una inversión acumulada de 2.000 millones de pesetas durante la década objeto de análisis, sólo se ha podido identificar un reducido número de municipios menores de 10.000 habitantes en las distintas Zonas de Promoción Económica (Cuadro 10) que cumplan dicha condición; reuniendo, en la mayoría de los casos, las características que se apuntaban en líneas precedentes.

CUADRO 10
**MUNICIPIOS LOCALIZADOS EN ZPE MENORES DE 10.000 HABITANTES
 CON UN VOLUMEN DE INVERSIÓN ACUMULADO ENTRE 1989-1999 SU-
 PERIOR A 2.000 MILLONES DE PESETAS CONSTANTES DE 1999**

ANDALUCIA	Almonaster la Real, Aznalcollar, Carboneras, El Carpio, Cuevas del Almanzora, Durcal, Guarroman, Lanjaron, Macael, Minas de Riotinto, La Mojonera, Monachil, Palos de la Frontera, Valencina de la Concepcion, Vera, Los Villares.
ARAGON	Andorra, Calamocha, Epila, Utrillas.
ASTURIAS	Navia, Piloña, Pravia, Salas.
CANARIAS	Antigua, Arafo, Pajara, Santiago del Teide, Vilaflor, Yaiza.
CANTABRIA	Barcena De Cicero, Santa María de Cayón, Valdeolea.
CASTILLA-MANCHA	Alovera, Cabanillas del Campo, Casarrubios del Monte, Caudete, Corral de Almaguer, Elche de la Sierra, Illescas, Noves, Ocaña, Olias del Rey, Pantoja, La Puebla de Almoradiel, Seseña, Villacañas, Villaluenga de La Sagra.
CASTILLA Y LEÓN	Aguilar de Campoo, Almazan, Arevalo, Belorado, Boecillo, Cebreros, Cerezo de Arriba, Cerezo de Rio Tirón, Dueñas, El Espinar, Guijuelo, Medina de Rioseco, Mojados, Onzonilla, La Pola de Gordon, San Ildefonso, San Leonardo de Yagüe, Sanchidrian, Venta de Baños, Villabrazaro, Villamuriel de Cerrato.
COM. VALENCIANA	Agost, L'Alcora, Almussafes, Banyeres de Mariola, Cheste, Chilches, Chiva, Sant Joan de Moro, Vilafames.
EXTREMADURA	Jerez de los Caballeros, Trujillo.
GALICIA	Bergondo, Carballeda de Valdeorras, Cervo, Curtis, Guitiriz, Mesia, Mondariz, Outeiro de Rei, Padrón, O Pereiro de Aguiar, San Cibrao das Viñas, As Somozas, Xinzo de Limia.
MURCIA	Santomera.

Fuente: Elaboración propia

Por ello, cabe preguntarse si el tamaño de los municipios tiene alguna influencia en las características de los proyectos acogidos a los beneficios de la Ley 50/1985. El Cuadro 11 trata de responder a esta cuestión. De su análisis se infiere que, en general, el tamaño de los proyectos, medido por su volumen de inversión, es mayor en los municipios urbanos que en los rurales. En efecto, la inversión media de los proyectos asentados en los municipios de más de 500.000 habitantes es, casi tres veces superior, a la de aquellos que se han ubicado en los municipios más pequeños.

CUADRO 11
CARACTERÍSTICAS DE LOS PROYECTOS ACOGIDOS A LA LEY 50/1985
ENTRE 1988 Y 1999 POR TAMAÑO DE LOS MUNICIPIOS

Tamaño de los municipios	Inversión por proyecto (*)	Subvención por proyecto (*)	Empleos por proyecto	Inversión por empleo (*)	Subvención por empleo (*)	% subvención media
<= 1.000	242,7	39,5	10,2	23,7	3,9	16,3%
1.001 a 2.000	383,3	57,5	13,1	29,3	4,4	15,0%
2.001 a 5.000	439,0	75,8	16,0	27,5	4,7	17,3%
5.001 a 10.000	555,2	88,3	17,2	32,3	5,1	15,9%
10.001 a 20.000	450,4	76,8	16,4	27,5	4,7	17,0%
20.001 a 30.000	499,2	84,2	15,9	31,4	5,3	16,9%
30.001 a 50.000	578,6	104,9	27,5	21,0	3,8	18,1%
50.001 a 100.000	672,7	134,0	22,2	30,3	6,0	19,9%
100.001 a 500.000	795,5	146,7	18,2	43,7	8,1	18,4%
Más de 500.000	678,6	125,1	21,2	32,0	5,9	18,4%
Total	532,4	93,0	17,4	30,5	5,3	17,5%

(*) Millones de pesetas constantes de 1999

Fuente: Elaboración propia

Como consecuencia, se observan comportamientos similares en la subvención total que han recibido los proyectos y el empleo que han generado. Sin embargo, cuando la subvención se analiza en términos relativos, se comprueba que los municipios más pequeños han sido discriminados negativamente respecto a los de mayor tamaño. En concreto, en las localidades con menos de 30.000 habitantes, el porcentaje de subvención concedido ha sido inferior a la media global (17,5%), mientras que aquellos con una población superior a esta cifra, se han visto benefi-

ciados con un porcentaje superior a dicha media. Esta última circunstancia adquiere mayor relevancia cuando se comprueba que, por término medio, la inversión necesaria para crear un empleo en los pequeños municipios es sensiblemente inferior que la que ha sido preciso ejecutar en los grandes. Este hecho propicia que la subvención que ha recibido cada empleo creado en las localidades rurales haya sido inferior a la concedida en las áreas urbanas.

De lo expuesto parece deducirse que los proyectos nacidos en el entorno rural son más intensivos en mano de obra, mientras que en el entorno urbano priman las inversiones intensivas en capital.

4. CONCLUSIONES

El análisis precedente permite extraer las siguientes conclusiones, para el periodo 1989-1999, la mayoría de las cuales confirman las apuntadas por el Tribunal de Cuentas en su Informe de Fiscalización de la Ejecución de la Política de Incentivos Regionales a la Localización Industrial regulada por la Ley 50/1985, para el periodo 1986-1996.

- Las áreas susceptibles de recibir ayudas regionales, a través de la Ley 50/1985, de incentivos regionales para la corrección de los desequilibrios interterritoriales, han sido objeto de continuas modificaciones a lo largo de la década de los 90, tanto en lo que atañe a la configuración de las diferentes zonas como a los porcentajes de subvención, disfrutando algunas de las figuras de promoción de un plazo de vigencia muy corto, lo que introduce un alto grado confusión a la hora de su evaluación.
- Aunque los objetivos que pretenden conseguir las Zonas de Promoción Económica y las Zonas Industriales en Declive son diferentes, la demarcación de los sectores promocionables es prácticamente idéntica en ambos tipos de zonas, independientemente de las potencialidades de desarrollo endógeno que presentan los espacios geográficos susceptibles de ser subvencionados.
- Durante la década objeto de análisis (1989-1999) hay que resaltar el elevado número de proyectos que no se han materializado, bien por haber decaído, caducado o incumplido gravemente las condiciones estipuladas. Concretamente, el 34% de los proyectos aprobados inicialmente se encuentran en dicha situación.
- Existe una relación inversa entre el número de solicitudes presentadas y el porcentaje de denegadas, de tal forma que aquellas Comunidades que han presentado un mayor número de proyectos, registran porcentajes más altos

de no concesión, lo que hace pensar, bien en un elevado grado de flexibilidad en los trámites, requisitos y valoración previa a la petición definitiva, o bien en una compensación ad hoc por parte del órgano responsable de la concesión final.

- En relación al porcentaje de subvención media concedido a cada uno de los proyectos acogidos a los beneficios de la Ley 50/1985, se aprecia una discriminación positiva a favor de las ZID (30,6%), más del doble de la otorgada a las ZE (14,1%) y muy lejos del (17%) del que ha correspondido a las ZPE en su conjunto. Las desviaciones entre los porcentajes de subvención efectivamente concedida y la que contemplan los Reales Decretos de delimitación de las distintas zonas son considerables en todos los casos, contrastándose los resultados obtenidos en investigaciones anteriores.
- Las características de los proyectos de inversión subvencionados, durante la década de los noventa, no se corresponden con aquellos que llevan a cabo las empresas con débiles perfiles competitivos sino, por el contrario, con unidades productivas de gran dimensión o con mayor facilidad para hacer frente a las complejas gestiones administrativas necesarias para realizar la solicitud de subvención.
- En términos globales, los grandes municipios han recibido un mayor volumen de subvención que los pequeños, a pesar de contar con menor número de solicitudes y menor volumen de inversión. En definitiva, el hecho de que los municipios de menor dimensión hayan disfrutado de un porcentaje de subvención inferior a la media global hace pensar en una discriminación negativa respecto a los de mayor tamaño.
- A pesar de que se ha identificado cierto dinamismo de las áreas menores de 10.000 habitantes, la inversión acogida a los beneficios de la Ley 50/1985 de incentivos regionales se concentra en un reducido número de estos municipios, encontrándose algunos de ellos bajo la influencia de núcleos urbanos de mayor tamaño o en los ejes básicos de infraestructura viaria.
- Los resultados precedentes inducen a pensar que la eficacia del instrumento analizado ha sido, hasta la fecha, más que dudosa, siendo necesario, plantear una reorientación del mismo para adaptarse al nuevo modelo de sociedad, articulado en torno a la información y el conocimiento.
- Bajo la premisa de que las áreas rurales y las microempresas son un factor importante de mantenimiento de la economía local, en un momento en que las políticas para fijar población en los espacios rurales adquieren un carácter prioritario, es preciso adoptar un *enfoque integrado* que concilie las políticas de promoción, las de formación y reciclaje de la mano de obra, poniendo un gran énfasis en la modificación de los mecanismos de gestión actualmente existentes.

BIBLIOGRAFÍA

- ARGÜELLES VÉLEZ, M. (1997): "La incidencia de los incentivos económicos regionales en la localización empresarial". *Economía Industrial* nº 317.
- CHESIRE, P. y GORDON, R. (1998): "Territorial competition: some lessons for policy". *The Annals of Regional Science*. Vol 32, pp. 321-346.
- FERNÁNDEZ, J.E.; OGANDO, O.; MIRANDA, B. y MOYANO, P.B. (1994): "*Efectos Regionales de los Incentivos a la Inversión y al Empleo*". Junta de Castilla y León. Consejería de Economía y Hacienda.
- MARTÍN, R. (1998): "Regional Incentive Spending for European Regions". *Regional Studies*, vol. 32.6. pp. 527-536.
- MALUQUER I AMOROS, S. y POVEDA MARTÍNEZ, C. (2000): "La nueva zona de ayudas de Estado con finalidad regional en España". *Boletín Económico de ICE* nº 2661, pp.43-52.
- OGANDO, O. y MIRANDA, B. (1994): "Políticas de fomento a la inversión industrial". *Papeles de Economía Española*, nº 14. Serie: Economía de las Comunidades Autónomas: Castilla y León.
- OGANDO, O. y RODRÍGUEZ, B. (1992): "Un análisis territorial de las inversiones acogidas a incentivos regionales". *Revista Estudios Territoriales*, nº 38.
- RODRÍGUEZ ALBA, J. (1998): "La promoción económica regional: el caso de los incentivos económicos a la inversión y al empleo en Andalucía. Análisis para el período 1988-1995". *Revista de Estudios Regionales* nº 52, pp.77-103.
- THOMSEN, S. and WOOLCOCK, S. (1993): "*Direct Investment and European Integration: Competition among firms and Governments*". Frances Pinter/ Royal Institute of International Affairs (RIIA), London.
- TRIBUNAL DE CUENTAS (2001): "*Informe de Fiscalización de la Ejecución de la Política de Incentivos Regionales a la Localización Industrial regulada por la Ley 50/1985, en el período 1986-1996*". Boletín Oficial del Estado nº 153. 27 de junio de 2001.