

La legislación sobre incentivos económicos regionales

Alberto Gómez Barahona

Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Valladolid

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. FUNDAMENTO Y CARACTERES DE LA LEGISLACIÓN SOBRE INCENTIVOS ECONÓMICOS REGIONALES: 1. La política regional y sus bases jurídicas: A) El presupuesto de hecho. B) Las exigencias constitucionales. C) Los imperativos del ordenamiento comunitario. D) Los instrumentos de acción regional en la experiencia normativa postconstitucional. 2. La legislación actual sobre incentivos económicos regionales: A) La necesidad de la reforma. B) La regulación jurídico-positiva. III. DELIMITACION CONCEPTUAL DE LOS INCENTIVOS ECONÓMICOS REGIONALES: 1. La carencia de una definición unificada en nuestro ordenamiento. 2. Los incentivos económicos regionales como actividad administrativa de dispensación de ayudas: A) Encuadre dogmático. B) Delimitación conceptual. IV. DEFICIENCIAS E INSUFICIENCIAS DE SU ORDENACIÓN LEGAL: 1. La deficiente regulación del sistema de incentivos regionales. 2. La ausencia de un planteamiento coordinador. 3. La falta de integración de los incentivos regionales en la política regional y en el contexto institucional del Estado de las Autonomías. 4. La escasa participación de las Comunidades Autónomas e ignorancia de sus competencias de desarrollo económico. 5. Deslegalización y discrecionalidad. V. REFLEXIÓN FINAL.

I. INTRODUCCIÓN

Desde que comenzara la preocupación de los gobiernos por las causas y consecuencias de un desigual crecimiento económico entre las distintas regiones de un país hasta nuestros días, la política regional ha conocido distintos períodos de auge y recesión marcados todos ellos por las coyunturas económicas, que determinaron el repliegue de la política regional en períodos de recesión económica y su desarrollo en las fases de expansión o crecimiento económico ¹.

¹ Sobre el particular *vid* entre otros RODRIGUEZ SAIZ L.; MARTÍN PLIEGO J., PAREJO JAMIR J.A.; ALMOCERA GOMEZ A; *Política Económica Regional*, Alianza Universidad, Alianza Editorial, Madrid, 1986 pp. 15-26; Introducción Editorial al n.º 35 de *Papeles de Economía Española* titulado «Economía regional: ideas y políticas», 1988, pp V a XI.

Pero con independencia de las fluctuaciones históricas en la importancia e intensidad de las políticas regionales, lo que aparece como una realidad constante es que desde los años treinta la política regional constituye una de las áreas de intervención pública en la economía al servicio de la cual se han empleado distintas medidas o instrumentos de actuación pública, que han girado fundamentalmente en torno a los incentivos o ayudas públicas, las inversiones en infraestructuras, las actuaciones regionales de la empresa pública, la planificación del desarrollo económico regional, iniciativas en el campo de la renovación tecnológica (tecnopolis, centros de información y desarrollo, apoyos I+D), etc.

De este conjunto de medidas o instrumentos de actuación en materia de política regional, centraremos nuestra atención en las páginas siguientes en el análisis jurídico de los incentivos económicos regionales, por diversas razones que justifican a nuestro entender su estudio pormenorizado.

En primer lugar porque tras el desplazamiento que para la política regional supuso la grave crisis económica sufrida por las economías occidentales en la década de los setenta, se produce, a partir de mediados de los años ochenta, un importante relanzamiento de la misma como consecuencia esencialmente de dos factores: de un lado, el cambio del clima y de la coyuntura económica internacional con altas tasas de crecimiento y, de otro, el impulso que para la política regional supuso la reforma del Tratado de Roma mediante el Acta Única Europea, con la inclusión en él de una específica política de cohesión económica y social ², que se ha visto reforzada en el Tratado de Unión Europea.

En segundo lugar, porque en este contexto de relanzamiento de la política regional son los incentivos económicos regionales los que han sido objeto de una más profunda reforma legislativa en el Ordenamiento Español, con la peculiaridad de producirse en un contexto institucional caracterizado por la constitucionalización de un sistema económico definido y flexible, por la existencia de un Estado profundamente descentralizado que permite sean asumidas importantes competencias económicas por las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, y por producirse en un proceso de supraintegración en las Comunidades Europeas que hace necesario adoptar nuestro ordenamiento y la política regional española a las exigencias jurídicas y expectativas financieras comunitarias.

² Sobre el particular pueden verse diversos trabajos en la obra colectiva *Política Regional en la Europa de los años 90*, Ministerio de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid s/f., en especial pp 179-220.

Y en tercer lugar, porque frente al predominio de los estudios económicos en relación con los incentivos económicos regionales, ha de subrayarse la dimensión jurídica de su ordenación, que pone una vez más de manifiesto las palmarias relaciones entre las Ciencias del Derecho y de la Economía, que se manifiestan tanto en la influencia del ordenamiento jurídico en el acontecer económico al que «condiciona, neutraliza o dinamiza», como en la aceptación de la Ciencia Económica por la del Derecho que ha incorporado «categorías económicas al propio discurso jurídico» o que ha permitido conocer y evaluar la incidencia, en términos coste-beneficio, «del ordenamiento legal en el cuerpo social»³. Resultando por tanto manifiesta la necesidad de realizar un constante esfuerzo por integrar las distintas políticas económicas e instrumentos de actuación desarrollados por los distintos poderes públicos con las formas y los límites de la legalidad propios de los Estados de Derecho⁴.

Es a partir de estos presupuestos desde los que se aborda seguidamente el estudio de los incentivos económicos regionales.

II. FUNDAMENTO Y CARACTERES DE LA LEGISLACIÓN SOBRE INCENTIVOS ECONÓMICOS REGIONALES

1. La política regional y sus bases jurídicas

A. *El presupuesto de hecho*

La existencia de profundos desequilibrios económicos en el nivel de riqueza, producto y renta entre las diversas regiones que integran el

³ TORRES LÓPEZ J.: *Análisis Económico del Derecho*, Tecnos, Madrid, 1987 pp. 9-10; 87-92.

⁴ MEILAN GIL, J.L.: «El Estudio de la Administración Económica» *R.A.P.* n.º 50, 1966: «Ni el Derecho es una limitación enojosa de la creación económica, ni tampoco un mero servidor, la economía necesita del Derecho para ser real. Las medidas de política económica han de traducirse en normas jurídicas. El Derecho es, cuanto menos, el cauce para la realización de la economía, es su portador, determina su forma» (pág. 52). En idéntico sentido BALLBE PRUNES, M.: «La proyección del Derecho en la Administración económica» *D.A.* n.º 46, 1961, pp 15-16: «Ése menosprecio del Derecho que ha existido en muchas ocasiones en los economistas equivale a olvidar que la economía se estataliza, se traduce en acción estatal a través de normas jurídicas, de actos jurídicos. El Derecho y la Economía están, por consiguiente, absolutamente unidos», (pág. 16).

NARANJO VILLEGAS, A.: «Conducta jurídica y conducta económica, Derecho y Economía en el desarrollo», en *Estudios en Homenaje al Profesor López Rodó*, Vol. II, Universidad de Santiago de Compostela, Universidad Complutense, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid 1972, pág. 156: STAMLER, R.: *Tratado de Filosofía del Derecho*, Ed. Reus, Madrid, 1930, en pág. 143 manifiesta: «No hay un solo concepto

territorio español, constituye el presupuesto fáctico que justifica la necesidad de articular una política regional solidaria a nivel nacional tendente a equilibrar los niveles de desarrollo entre las diversas zonas del territorio español.

El hecho de que estas disparidades regionales no sean de origen reciente y presenten un carácter estructural tendente a permanecer en el tiempo y nada favorable a soluciones a corto plazo, así como el hecho de que «la evolución de la economía de las distintas regiones está estrechamente ligada a la trayectoria que siguen sus respectivas economías nacionales»⁵, no puede ni debe suponer una marginación de la política regional en el seno de la política económica, dado que la evolución de las diferencias regionales en los últimos años⁶, a pesar de los cambios producidos, no ha hecho sino poner de relieve el proceso de concentración del crecimiento económico en determinadas zonas y la permanencia de profundos desequilibrios en el grado de desarrollo de las distintas regiones españolas.

Así puede constatarse cómo en el proceso de crecimiento económico que se inicia en nuestro país a mediados de la década de los ochenta, ha resurgido la tendencia a una concentración de la producción y renta en Comunidades con un mayor grado de desarrollo como pueden ser Madrid, Cataluña, Baleares, Valencia, Aragón y Navarra, frente a un

ni una sola doctrina en la Economía Política, que no se hallen lógicamente condicionados por la posibilidad de un orden jurídico»; MARTÍN MATEO R.: *Derecho Público de la Economía*, CEURA, Madrid, 1985, pp 19-20; MARTÍN RETORTILLO S.: *Derecho Administrativo Económico*, La Ley, 1988 pp 21-26.

⁵ CUADRADO ROURA, J.R.: «Tendencias económico-regionales antes y después de la crisis en España» en *Papeles de Economía Española* n.º 34, 1988, pág. 47.

⁶ Sobre el particular pueden consultarse: Estudios realizados por el Servicio de Estudios del Banco de Bilbao: *Renta nacional de España y su distribución provincial*, el último de los cuales es del año 1989, con avance de 1990 y 1991, Banco de Bilbao, 16ª edición; *Estimación del crecimiento del PIB por Comunidades Autónomas. Año 1991*, elaborado por la Fundación FIES, Anexo n.º 7, *Papeles de Economía Española* n.º 51, 1992; *Situación socioeconómica regional de España*, en el Segundo y Tercer informe elaborado por la Comisión de las Comunidades Europeas sobre la situación y evolución socioeconómica de las Regiones de la Comunidad.

Y en general los trabajos de: ALCAIDE INCHAUSTI, J.: «La distribución de la renta en España» en *España: un presente para el futuro*, vol. 1, I.E.E., Madrid, 1984, pp. 126-150; y «Las cuatro Españas económicas y la solidaridad regional» en *Papeles de Economía Española*, n.º 34, n.º 34, 1988, pp. 62-81; CUADRADO ROURA, J.R.: «Economía y desequilibrios regionales en España» en *La España de las Autonomías*, I.E.A.L.- Ministerio Administración Territorial, Madrid, 1985, pp. 149-214 y «Tendencias económico-regionales...», *cit*, pp. 17-61; PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA: «La España desigual de las Autonomías», n.º 45, 1990 y «Balance Económico de las Autonomías», n.º 51, 1992 «in totum».

crecimiento más reducido de regiones tradicionalmente deprimidas (Castilla-La Mancha, Castilla-León, Galicia, Extremadura...) o en recesión (Asturias, País Vasco, Cantabria) ⁷.

Todo lo cual hace de España un país con graves desequilibrios regionales, hasta el punto de ser el país comunitario con mayores diferencias entre regiones en términos absolutos, superando incluso los existentes entre el norte y sur de Italia ⁸, lo que sin duda constituye un presupuesto fáctico más que relevante y justificador de la necesidad de articular una auténtica política regional.

⁷ Fruto de esta evolución el profesor JULIO ALCAIDE distinguía en 1988 entre:

LA ESPAÑA QUE CRECE: ARCHIPIÉLAGOS (Baleares y Canarias), LEVANTE (Castellón, Valencia y Alicante), CATALUÑA (Gerona, Barcelona y Tarragona), EBRO (Alava, Navarra, la Rioja y Zaragoza), MADRID, SUBPENIBETICA (Almería, Granada y Málaga).

LA ESPAÑA EN CRISIS: CORNISA CANTÁBRICA (Guipúzcoa, Vizcaya, Cantabria y Asturias).

LA ESPAÑA QUE SOBREVIVE: SUBPIRENAICA (Huesca y Lérida), GALICIA (La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra), DUERO (León, Zamora, Valladolid, Palencia y Burgos), BÉTICA (Jaén, Córdoba, Sevilla, Huelva y Cádiz).

LA ESPAÑA QUE SE DESPUEBLA: EXTREMADURA (Cáceres y Badajoz), MACIZO IBERICO (Soria, Guadalajara, Cuenca y Teruel), LA MANCHA (Toledo, Ciudad Real y Albacete), CARPETANA (Salamanca, Avila y Segovia)

Hoy, la configuración económica que está adquiriendo la España de las autonomías, presenta cuatro espacios identificables cada vez con más claridad: 1.º los ejes expansivos del Arco Mediterráneo, el Valle del Ebro, Andalucía (principalmente su litoral costero y Sevilla) y el islote de Madrid. 2.º La peculiar economía de los archipiélagos balear y canario. 3.º La crisis de la Cornisa Cantábrica. 4.º Las Comunidades autónomas de la España interior.

ALCAIDE INCHUSTI, J.: «Las cuatro Españas económicas y la solidaridad regional», *Papeles de Economía Española*, n.º 34, 1988, pp. 65-66; PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA: «Balance económico de las Autonomías», n.º 51, 1992, V a XXI.

Como puede observarse la tradicional diferencia entre un Norte rico y un Sur deprimido se ha visto alterada por un Este (Mediterráneo) donde se concentra el desarrollo, sustituyendo al Norte en su posición y un Oeste (frontera con Portugal) pobre y con escasas perspectivas de desarrollo, que se muestra como la zona más deprimida del país, sustituyendo a la zona Sur que en las últimas décadas ocupaba esta posición.

⁸ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Las regiones de la Comunidad ampliada, Tercer informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad*, Bruselas-Luxemburgo, 1987, pág. 11.

B. *Las exigencias constitucionales*

Los importantes desequilibrios económicos regionales caracterizadores de la estructura económica de nuestro país, no fueron ignorados por el constituyente, quien en la Constitución Española de 1978 da muestras de una gran preocupación por el problema, al que otorga una atención pormenorizada.

No creemos exagerar si manifestamos que la idea de *equilibrio en el desarrollo económico regional* se muestra reiterativa a lo largo del texto constitucional, haciendo referencia a ella los arts. 40.1, 131.1 y 158.2 de la C.E., de los que resulta manifiesto cómo el objetivo constitucional de equilibrar y armonizar el desarrollo económico regional constituye una *exigencia que obliga explícitamente a introducir un enfoque espacial del desarrollo dentro de la política económica*.

Esta exigencia se manifiesta igualmente en la propia existencia de poderes políticos regionales en la Constitución con amplias competencias en materia económica⁹, en la fijación constitucional de los fundamentos de una política activa por parte de todos los poderes públicos en «pro» de la superación de las desigualdades y desequilibrios (arts. 9.2; 40.1; 130.1; 131.1; 138.2; 156.1 y 158.2 C.E.), y en la constitucionalización del principio de solidaridad, junto a los de unidad y autonomía, como uno de los pilares de la estructura descentralizada del Estado¹⁰.

Pero afirmar que el *objetivo constitucional de equilibrar y armonizar el desarrollo económico regional* exige introducir un enfoque espacial en la política económica, precisa de ciertas matizaciones impuestas por el propio texto constitucional.

Y es que la Constitución Española, que abre una nueva etapa en el proceso de nuestra «política regional»¹¹, exige, en primer lugar, encuadrar esta política en un concreto sistema económico, el de economía social

⁹ QUINTAS SEOANE, J.R.: «El hecho autonómico y el desarrollo regional» en *La España de las Autonomías, Pasado, presente y futuro*, Tomo II, Espasa-Calpe, Madrid 1981, pág. 123.

¹⁰ SANCHEZ AGESTA, L.: *Constitución Española. Edición comentada*, C.E.C., Madrid, 1979, en pág. 109 manifiesta: La Constitución consagra «la autonomía, moderada por la solidaridad en el cuadro de una unidad indivisible»; ALONSO DE ANTONIO J.A.: *El Estado Autonómico y el Principio de Solidaridad como colaboración legislativa*, vol. I, Congreso de los Diputados, Madrid, 1986, pp. 376-395; PEREZ MORENO, A.: «Técnicas jurídicas garantizadoras del Principio de solidaridad interregional» en *Comunidades Autónomas, solidaridad, estatutos, organización y convenios*, I.G.O.-U.S. Sevilla, 1980, pág. 50; PONTIER, J.M.: «De la solidarité nationale», *Revue du droit et de la science politique en France et à l'étranger*, París, 1983, pág. 900.

¹¹ DE MIGUEL GARCÍA, P.: «La acción territorial y los desequilibrios regionales», *D.A.* n.º 196, 1982, pág. 70.

de mercado ¹², en virtud del cual cuantas actuaciones desarrollen los poderes públicos han de ser respetuosas con el marco económico constitucional y tener presente que las políticas de corrección de los desequilibrios regionales nunca pueden reducirse al ámbito de las transferencias públicas, sino que han de confiarse igualmente a otros factores como la expansión productiva, el dinamismo social, el desafío tecnológico, etc.

¹² Aunque no existe unanimidad en la doctrina, esta se posiciona mayoritariamente por la constitucionalización de la economía social de mercado como el sistema económico recogido en nuestra Constitución. En este sentido *vid* entre otros: MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.: «Poderes de Ordenación Económica del Principado de Asturias» en el libro *Estudios sobre el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias*, Caja de Ahorros de Asturias, Oviedo, 1982, pág. 88; JUAN ASENJO, O. (DE): *La Constitución Económica Española*, C.E.C., Madrid, 1984, 'pág. 67: «las irregularidades en la forma y la ambigüedad en el contenido económico de nuestra Ley fundamental no son obstáculo insuperable para proclamar la existencia de una verdadera ordenación económica constitucional»; GARRIDO FALLA, F.: «El modelo económico en la Constitución y la revisión del concepto de servicio público», *R.E.D.A* n.º 29, Madrid, 1981, pág. 225.; CAZORLA PRIETO, L.M.: *Comentarios a la constitución* (Obra Colectiva dirigida por F. GARRIDO FALLA) Ed. Civitas S.A., Madrid 1985, 2ª ed, pág. 749; GARRORENA, A.: *El Estado Español como Estado social y democrático de Derecho*, Secretaría Publicaciones, Universidad de Murcia, Murcia, 1983, pág. 63; ENTRENA CUESTA, R.: «El Principio de Libertad de Empresa» en *El modelo económico en la Constitución Española*. I.E.E., Vol. I, Madrid, 1981, pág. 132; DUQUE DOMÍNGUEZ, J.F.: «Constitución Económica y Derecho Mercantil» en *La Reforma de la legislación mercantil* Civitas-Fundación Universidad Empresa, Madrid 1979 pág. 90; NIETO DE ALBA, V.: «Economía de mercado y Constitución», *Revista de Economía Política* n.º 85, Madrid, 1980, pág. 147-148. En referencia a la economía social de mercado: «este modelo se caracteriza, en primer lugar, porque la asignación de recursos y de decisiones se hace mediante mercados competitivos. En segundo término, porque la política económica se aplica a la consecución de objetivos sociales. Cuenta con una fuerte intervención del Estado encaminada a potenciar la competencia (intervención conforme a mercado). Sin embargo, todos los problemas de orden social y redistributivo (objetivos de la justicia social) no se resuelven interfiriendo el mercado (fijación de salarios, subvenciones, etc). Se deja que el mercado asigne eficazmente los recursos y, después, el Estado a través de mecanismos fiscales y redistributivos consigue los objetivos de la justicia social. También se da, en este modelo de la economía social de mercado, una gran intervención, mediante la política de coyuntura, para el restablecimiento de los equilibrios internos y externos»; MARTÍN MATEO, R.: *Derecho Público de la economía*, Ceura, Madrid 1985, pág. 28 «En este sentido creemos que nuestra Constitución se pronuncia inequívocamente sobre el modelo que habitualmente se califica como Estado Social de Derecho, Economía Mixta o Social de Mercado, lo que implica, de forma vinculante para los poderes públicos, no sólo el respeto de conductas y situaciones jurídico-privadas compatibles o concordantes con este modelo, sino el mandato activo dirigido a los responsables del Estado de llevar el logro de los objetivos constitucionalmente perfilados.

La constitución aspira a realizar en el seno de la sociedad española un cierto equilibrio entre el valor de libertad y el de igualdad, individualidad y sociabilidad, aunque seguramente dando más importancia a los valores colectivos, siempre y cuando no se sofoquen con ello los particulares».

Posición que concuerda con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional; S.T.C. 37/1981 de 16 de Noviembre (F.j.2), S.T.C. 111/1983 de 2 de Diciembre /F.j.10); S.T.C. 88/1986 de 1 de Julio (f.j.4).

Y en segundo lugar, que el enfoque espacial de la política económica ha de ser congruente con el sistema de distribución de competencias en materia de desarrollo económico regional. En relación con este último aspecto, la Constitución, en su artículo 40, encomienda a *todos los poderes públicos* promover las condiciones favorables para lograr una distribución de la renta regional más equitativa, a la vez que en los artículos 138.1 y 158.1 de la C.E. se encomienda al Estado la realización efectiva del principio de solidaridad velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo, entre las diversas partes del territorio español ¹³, sin perjuicio de que el art. 148.1-13 de la C.E. permita a las Comunidades Autónomas asumir competencias sobre el fomento de su desarrollo económico dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional.

En consecuencia, y a pesar del nuevo modelo política y económicamente descentralizado a que da lugar el Estado de las Autonomías, *en la Constitución existe un expreso mandato al Estado de articular una política regional nacional en tanto en cuanto subsistan los desequilibrios económicos regionales*. Política, que conforme a los contenidos de la norma fundamental se ha de caracterizar por:

- Tener el objeto de equilibrar y armonizar el desarrollo económico regional para conseguir una distribución más equitativa de la renta que permita un equilibrio adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español.
- Tratarse de una materia compartida o concurrente entre el Estado y las Comunidades Autónomas.
- Tener el Estado un poder de dirección, de coordinación y de integración de intereses que le permita adoptar medidas aplicables a todo el territorio nacional y formular una política regional común y general.
- Definición de esta política de forma respetuosa con la voluntad constitucional de implantar un regionalismo participativo y cooperativo en el seno del Estado.

¹³ Al respecto *vid.*: LÓPEZ NIETO, A. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, F.: «La solidaridad y el desarrollo regional en la Constitución y en la LOFCA» en *La España de las Autonomías, Pasado, Presente y Futuro*, Tomo II, Espasa-Calpe, Madrid, 1981, en especial pp. 192-194 y 207-723, afirmándose: «las garantías de la materialización de la solidaridad interterritorial en la inversión pública demanda la medición de esa materialización de la solidaridad -en esta cuestión lo que no se mide no puede garantizarse-. En consecuencia tal medición aparece como un requisito de que el doble mandato constitucional sobre desarrollo regional y solidaridad puede quedar plenamente satisfecho» (pág.194).

- Tener en el Estado al «garante» último de la realización efectiva del principio de solidaridad interterritorial, debiendo adoptar las medidas oportunas tendentes a conseguir un desarrollo armónico entre las diversas partes del territorio español.

C. *Los imperativos del ordenamiento comunitario*

Junto a la realidad fáctica y a las exigencias constitucionales anteriormente reseñadas, igualmente imperativos de orden comunitario justifican la razón de ser de una política regional nacional, en un momento en que el Estado sufre el doble impacto de integrarse en comunidades económicas supranacionales y entrar en un proceso de descentralización aún por concluir.

La exigencia comunitaria de una política regional activa por parte de los Estados miembros se afirma de forma indubitada en el art. 130 B del Tratado constitutivo de la C.E.E. (en la redacción dada por el art. 23 del Acta Única Europea) en el que se manifiesta que «los Estados miembros conducirán su política económica y la coordinación con miras a alcanzar también los objetivos enunciados en el art. 130 A», precepto que establece como objetivos el reforzar la cohesión económica y social de la comunidad, y, en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas.

Esta determinación a nivel de Tratados de la necesidad de introducir por parte de los Estados miembros una dimensión económica regional o espacial en su política económica, tiene una doble relevancia, la primera, que la definición de una política regional por parte de la Comunidad Europea no tiene carácter excluyente sino más bien concurrente con respecto a las políticas regionales nacionales, constituyendo estas un presupuesto necesario con respecto a la propia política regional comunitaria; y la segunda de comprometer y vincular a los Estados miembros en un objetivo comunitario que se revela de especial importancia para avanzar en el proceso de integración europea.

Pero no serán exclusivamente exigencias del Tratado las que impongan a los Estados la necesidad de desarrollar una política regional diferenciada dentro de su propia política económica, sino que igualmente la política regional comunitaria va a impulsar a los Estados miembros a definir sus políticas regionales.

Sirvan a modo de ejemplo, de una parte, la necesidad de los Estados de adaptar sus incentivos regionales a los criterios vigentes en las

Comunidades Europeas (techos diferenciales de intensidad de ayudas, transparencia de las ayudas, principio de especificidad regional...) si quieren establecer políticas de ayuda económica en favor del desarrollo económico, y de otra, las exigencias del Reglamento (C.E.E.) n.º 2,052/88 del consejo de 24 de Junio de 1988, de que los Estados presenten *planes económicos regionales* si no quieren limitar sus posibilidades de actuación y perder los beneficios financieros que para tales fines reserva el presupuesto comunitario.

En consecuencia, tanto las previsiones del T.C.E.E. en relación con la política de cohesión económica y social, como la propia instrumentación de la política regional comunitaria, exigen de los Estados la articulación de políticas de desarrollo regional.

Por cuanto venimos exponiendo resulta manifiesto que tanto la existencia de graves desequilibrios económicos regionales en nuestro país, como las exigencias constitucionales, y los imperativos normativos comunitarios demandan la existencia de una política regional nacional activa que coordine el conjunto de intervenciones públicas tendentes a conseguir una distribución espacial o geográfica de la actividad económica más equitativa.

D. *Los instrumentos de acción regional en la experiencia normativa postconstitucional*

La vigencia en nuestro ordenamiento jurídico hasta fechas recientes de distintas disposiciones e instrumentos de política regional que tenían su origen en una ya arcaico marco legal de incentivos regionales (fundamentalmente la Ley de Industrias de Interés Preferente de 1963, la Ley del III Plan de Desarrollo Económico y Social de 1972, la Ley de Minas de 1973 y su complementaria Ley 6/77 de Fomento de la Minería y la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario de 1973), daba lugar a un conjunto de medidas (zonas de preferente localización industrial, zonas de preferente localización industrial agraria, polígonos de promoción, polos de desarrollo, polígonos de preferente localización industrial, grandes áreas de expansión industrial, zonas de ordenación de explotaciones agrarias, zonas de protección artesana...) ¹⁴ que si bien mostraban la preocupación existente en relación con los desequilibrios regionales, lo cierto es que constituían un conjunto de acciones

¹⁴ Vid, entre otros: GARCIA ALVAREZ, A.: «Bases para una política de acción territorial», *Estudios Territoriales* nº 4, 1981, pp. 83-91. De la pervivencia de buena parte de las medidas reseñadas hasta prácticamente nuestros días son buena muestra y sin ánimo exhaustivo:

heterogéneas, fragmentarias, dispersas y faltas de conexión que no permitían hablar verdaderamente de política regional, sino que era fruto de una inercia normativa histórica a la que no se había puesto fin al subsistir la problemática que la justificaba.

Por ello, al proceder al análisis jurídico de la política regional española a partir de la Constitución es necesario realizar un esfuerzo indagatorio para obtener una visión unitaria de su regulación legal, pues la pluralidad de aspectos que inciden en el campo de la política regional parecen favorecer en principio un regulación normativa dispersa aunque no por ello necesariamente falta de homogeneidad y coordinación.

El desarrollo legislativo realizado a partir de 1978 confirma nuestra afirmación de que la materia de desarrollo regional favorece una regulación normativa dispersa, pues contemplando la legislación vigente se observa cómo

En relación con 1984:

- R.D. 1218/84 de 9 de Mayo: Amplía plazo para solicitud de beneficios de la zona de preferente localización industrial agraria de la provincia de Baleares.
- R.D. 1906/84 de 1 de Agosto: Declara zona de protección artesana a la región de Murcia.
- R.C. 2304/84 de 26 de Diciembre: Prorroga el régimen de beneficios del Polo de Desarrollo Industrial de Oviedo.

En relación con 1985:

- R.D. 1912/85 de 9 de Octubre por el que se prorroga hasta el 31 de diciembre el plazo para solicitud de beneficios en la zona de preferente localización industrial del área de Sagunto.
- R.D. 1380/85 de 17 de julio: Prorrogar hasta el 31 de diciembre para solicitud beneficios zona de preferente localización industrial agroalimentaria de Sagunto.
- R.D. 1381/85 de 17 de julio: Amplía plazo para solicitud de beneficios en zona de preferente localización industrial agroalimentaria de Baleares.
- R.D. 624/85 de 20 de marzo: Califica como zona de preferente localización industrial agroalimentaria del territorio de la C.A. de Cantabria..
- R.D. 2371/84 de 26 de diciembre: Polígonos y zonas de preferente localización industrial que se prorroga hasta el 31 de diciembre de 1985.
- R.D. 1880/85 de 24 de septiembre: Prorrogar plazo para solicitud de beneficios en zonas de preferente localización industrial agraria hasta el 30 de junio de 1986.

En relación con 1986:

- R.D. 2476/85 de 27 de diciembre: Prorrogar la calificación de zonas y polígonos de preferente localización hasta la entrada en vigor de la Ley de Incentivos Regionales para la Corrección de los Desequilibrios Económicos Interterritoriales.
- R.D. 2544/85 de 27 de diciembre: por el que se prorroga el régimen de beneficios del Polo de Desarrollo de Oviedo hasta la entrada en vigor de la Ley de Incentivos Regionales.

no se ha afrontado en nuestro ordenamiento jurídico una ordenación general unitaria de la materia, pero lo que es más grave, tampoco una ordenación sistemática, homogénea y coordinada, *resultando ser la política regional, si así puede llamarse, desde una vertiente normativa, una realidad fragmentaria, escasamente desarrollada, carente de coordinación, con amplias lagunas*, en la que la adición de las distintas piezas del «rompecabezas» o «puzzle» no nos ofrecen al final de la composición una imagen definida.

De todo ello resulta que de los tres principios en que se asienta la estructura del Estado, conforme al art. 2.º de la C.E.: Unidad, Autonomía y Solidaridad, sea este último el que presente mayores carencias, no sólo en orden a la realización efectiva del mismo, sino también en cuanto a su instrumentación legal.

Quizás desde una dimensión estatal sean admisibles ciertos «descargos» en el sentido de que la crisis económica de los setenta ha provocado que prácticamente todas las regiones españolas puedan calificarse hoy de «regiones problema»¹⁵ o que, desde un punto de vista político, la compleja construcción del Estado de las Autonomías haya hecho que en numerosas ocasiones el discurso de muchas regiones haya pasado por señalar un enemigo exterior inmutable en el Estado, no contribuyendo a crear el ambiente adecuado para el desarrollo de ideas solidarias. Pero todo ello no puede encubrir, desde una perspectiva jurídica, las deficiencias técnicas de algunos de los nuevos instrumentos de política regional, que, en unos casos, sólo parcialmente ponen fin a una prolija, dispersa e incoherente política regional, como es el caso de la Ley de Incentivos Regionales; en otros aparecían desnaturalizados, como ha ocurrido con el Fondo de Compensación Interterritorial al configurarse más como un mecanismo de financiación autonómica que como un verdadero instrumento de solidaridad¹⁶; en otros constituyen un misterio normativo, como es el caso de la planifica-

¹⁵ CUADRADO ROURA, J.R.: «Economía y desequilibrios...», *cit.*, pág. 193, ALCAIDE INCHAUSTI, J.: «Evolución de la renta regional en los años de la crisis económica 1978-1981», *I.C.E.* n.º 609, Madrid, pp. 9-22; SÁENZ DE BURVAGA, G.: «Estructura y estrategia de las regiones de España y Portugal ante la C.E.E.», *I.C.E.* n.º 609, Madrid, 1984, pp. 109-120.

¹⁶ BODELON ALONSO, M. y HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, F.: «Consideraciones en torno a la financiación del Estado de las Autonomías» *D.A.* n.º 203, 1985, PP. 92-93; GARCÍA AÑOEROS J.: «Génesis y desarrollo del modelo de financiación de las Comunidades Autónomas» en *Estado Federal/Estado Regional: la financiación de las Comunidades Autónomas*, Ed. Diputación Salamanca, Salamanca, 1986 pp. 194-195, TORRES COBO F.: «El Fondo de Compensación Interterritorial: Historia y alternativa de futuro» *Cuadernos de Actualidad* 1/1990 Ministerio de Economía y Hacienda —I.E.F.—, pp. 16 a 23; BIESCA FERRER, J.A.: «El Fondo de Compensación Interterritorial: Memoria de un cambio», I.E.F., Madrid, 1992.

La Ley 29/1990 de 26 de Diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial (B.O.E. 27-12-90) pretende superar esta situación delimitándolo como un instrumento de desarrollo regional destinado exclusivamente a hacer efectivo el principio de solidaridad y exonerándolo de su vinculación a la financiación de los servicios traspasados por el Estado.

ción económica regional ¹⁷ y en otros, ni tan siquiera se les ha considerado instrumentos de política regional, a pesar de su eminente dimensión territorial, como ha ocurrido con las zonas urgente reindustrialización ¹⁸.

2. La legislación actual sobre incentivos económicos regionales

A. La necesidad de la reforma

De los distintos instrumentos de acción regional con que cuenta el Estado para afrontar una política tendente al establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, han sido las actuaciones del Estado encaminadas a fomentar la actividad económica mediante la concesión de incentivos las que han sido objeto de un tratamiento jurídico más extenso y pormenorizado en nuestro ordenamiento jurídico.

La necesidad de afrontar las reformas que la referida normativa acomete resulta manifiesta si tenemos en cuenta que el derogado sistema

¹⁷ Sobre el particular puede verse GOMEZ BARAHONA, A.: *La planificación económica regional: análisis jurídico*, I.E.F., Madrid, 1991, pp 429-441 y 543: Hoy la planificación económica regional en España constituye una simple técnica ajurídica de dirección y previsión económica que se desenvuelve al margen de las exigencias del Estado de Derecho; reduciendo el fenómeno planificador al dato positivo del plan a presentar ante la Comisión Europea e ignorando su instrumentación jurídica y las implicaciones y exigencias jurídico-públicas que tiene su proceso de elaboración, aprobación, seguimiento y control.

¹⁸ Sobre el particular se ha dicho por MALARET, E.: «La Inserción de las Zonas de Urgente Reindustrialización en el marco competencial estatutario», *«Autonomías»*, *Revista Catalana de Derecho Público* n.º 2/3, 1986 pág. 48; TORNOS MAS, J. y MALARET GARCÍA E.: «La política de reconversión y reindustrialización. Análisis crítico de algunos aspectos de la Ley 27/1984» en *Congreso de Derecho Público de la Economía*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1988 pág. 346; HALARET, E.: «Régimen jurídico-administrativo de la reconversión industrial», Generalitat de Cataluña-Civitas, Madrid, 1991, pp. 37-47: es una política adoptada como consecuencia de la reconversión, y de ello deriva su diferencia con la política regional o con una política de promoción industrial.

Sin embargo, a nuestro entender, lo cierto es que, si bien en sus orígenes las ZUR surgen para paliar a corto plazo los efectos traumáticos de la reconversión industrial y no para hacer frente a desequilibrios estructurales regionales, las mismas tienen un manifiesto impacto regional, en primer lugar al tener por objeto un determinado tipo de regiones caracterizadas por ser regiones de tradición industrial en declive con pérdida de empleo industrial pero con una renta per capita superior a la media nacional, y en segundo lugar, por ser la ZUR un instrumento más a añadir a lo que era el sistema tradicional de incentivos regionales: grandes áreas de expansión industrial, polígonos de preferente localización industrial, etc. con los consiguientes efectos sobre la política regional; por lo que puede afirmarse que las ZUR teniendo por destinatarias a regiones en declive son instrumentos de política industrial que tienen una vertiente regional esencialmente en cuanto a sus destinatarios y efectos. En este sentido también puede verse: LAFUENTE FELEZ A. y PEREZ SIMARRO R.: «Balance y Perspectivas de las ZUR», *Papeles de Economía Española* n.º 35, 1988, pág. 220.

de incentivos regionales tenía sus raíces en el período de planificación económica desarrollado en nuestro país a lo largo de los años sesenta y comienzo de los setenta, y que a pesar de sobrevivir a los profundos cambios legislativos que se produjeron desde mediados de los años setenta, dio lugar al final de sus días a un sistema de ayudas caracterizado por su dispersión e inconexión normativa, con una gran proliferación de zonas promocionables carentes de cualquier lógica jurídica y espacial ¹⁹.

A la falta de eficacia de este disperso e inconexo marco normativo que reclamaba un esfuerzo de sistematización, simplificación y racionalización, se sumaba la necesidad de adecuar el sistema de incentivos regionales al nuevo cuadro institucional resultante de la nueva estructura territorial configurada por la Constitución Española de 1978 y la necesidad de adaptar el sistema de incentivos regionales a los criterios de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre regímenes de ayuda con finalidad regional, así como la necesidad de integrar y coordinar los incentivos regionales con el resto de instrumentos de acción en que se materializa la política regional.

Conjunto de circunstancias que justificaban la necesidad de proceder a la reforma del sistema de incentivos regionales en sus objetivos, instrumentación, organización, mecanismos de funcionamiento, etc, para adecuarlos a las nuevas exigencias que demandaban las transformaciones normativas, económicas y socio-políticas producidas en los últimos años.

B. *La regulación jurídico-positiva*

Con los ambiciosos objetivos de simplificar y racionalizar las diversas figuras de incentivación a las inversiones existentes, de adoptar las

¹⁹ Cinco Grandes Areas de Expansión Industrial:

- Cinco Grandes Áreas de Expansión Industrial.
- Un Polo de Desarrollo.
- Tres zonas de Preferente Localización Industrial.
- Siete zonas de Preferente Localización Industrial Agraria.
- Cuatro zonas de Protección Artesana.
- Cuarenta y seis zonas de Ordenación de Explotaciones Agrarias.
- Seis zonas de Urgente Reindustrialización.
- Veintiún Polígonos de Preferente Localización Industrial
- Ochenta y cuatro zonas y Centros de Interés Turístico Nacional.

En relación con los incentivos regionales en general con anterioridad a la Ley 50/1985 *vid.* SÁENZ DE BURUAGA, G.: *Los incentivos regionales en Europa y en España*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1983, in totum.

ayudas con finalidad regional a los criterios de la Comisión de las Comunidades Europeas y de adoptar el sistema de incentivos regionales a la nueva organización territorial del Estado, se acomete en nuestro ordenamiento a partir de finales de 1985 la reforma del sistema de incentivos regionales a través de un proceso de producción normativa en cascada, de arriba a bajo y estrictamente jerárquico, en el que pueden distinguirse esencialmente tres fases.

El punto de partida lo constituye la Ley 50/1985 de 23 de Diciembre de incentivos regionales, que presentada al Congreso como «una ley de carácter técnico fundamentalmente sencilla», ²⁰, constituye la ley de «acción administrativa estatal» ²¹ que establece los principios generales o fundamentales de ordenación de la materia.

Un segundo momento del proceso de producción normativa en la regulación de esta materia lo constituye el R.D. 1535/1987 de 11 de Diciembre, que desarrolla la ley y regula los aspectos comunes a las zonas promocionables, la Orden de 17 de Enero de 1989 (B.O.E. de 42-01-89) por la que se dictan normas complementarias para la tramitación y gestión de los incentivos regionales y el R.D. 897/91 de 14 de junio por el que se modifica el apartado segundo del artículo 4.º del R.D. 1535/87 en el que se destaca el carácter temporalmente reducido que han de tener las Zonas Industriales en Declive. Se puede hacer igualmente mención en esta fase al R.D. 222/87 de Estructura Orgánica del Ministerio de Hacienda, en cuyo art. 26 se regulan las funciones de la Dirección General de Incentivos Económicos Regionales y las unidades administrativas que la integran.

Y por último, en una tercera fase, se procede a dictar los distintos Reales Decretos de delimitación de las distintas zonas promocionables en las que se desarrollan en detalle los aspectos que le son propios y específicos a todas y cada una de esas zonas. Los tipos de zonas previstas son las siguientes:

— Zonas con menor nivel de desarrollo ²².

²⁰ BOYER M.: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Año 1985, II Legislatura, n.º 205, pág. 9.368.

²¹ GARRIDO FALLA, F.: *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. I, Tecnos, 1987, pág. 199, donde distingue, al clasificar las leyes administrativas atendiendo a su contenido, entre normas de relación y acción.

²² En la actualidad vigentes:

- Zona de Promoción Económica de Asturias delimitada por R.D. 487/1988 de 6 de mayo, y modificada por R.D. 528/92 de 22 de mayo.
- Zona de Promoción Económica de Murcia delimitada por R.D. 488/1988 de 6 de mayo.

- Zonas industrializadas que se encuentran de declive ²³.
- Zonas cuyas específicas circunstancias así lo aconsejen, definidas de acuerdo con las directrices de la política regional ²⁴.

Pues bien, comprometidos en el análisis jurídico de este «grupo normativo» en torno al cual se regulan los incentivos económicos regionales ²⁵ y antes de entrar en su análisis crítico, entendemos resulta de

-
- Zona de Promoción Económica de Castilla-La Mancha delimitada por R.D. 489/1988 de 6 de mayo.
 - Zona de Promoción Económica de Cantabria delimitada por R.D. 490/1988 de 6 de mayo y modificada por R.D. 529/92 de 22 de mayo.
 - Zona de Promoción Económica de Aragón delimitada por R.D. 491/1988 de 6 de mayo.
 - Zona de promoción Económica de Galicia por R.D. 568/1988 de 6 de mayo y modificada por R.D. 530/92 de 22 de mayo.
 - Zona de Promoción Económica de Canarias delimitada por R.D. 569/1988 de 3 de junio.
 - Zona de Promoción Económica de Castilla-León delimitada por R.D. 570/1988 de 3 de junio.
 - Zona de Promoción Económica de Andalucía delimitada por R.D. 652/1988 de 24 de junio.
 - Zona de Promoción Económica de Melilla delimitada por R.D. 1129/1988 de 30 de septiembre.
 - Zona de Promoción Económica de Ceuta delimitada por R.D. 1130/1988 de 30 de septiembre.
 - Zona de Promoción Económica de Extremadura delimitada por R.D. 1389/1988 de 18 de noviembre.
 - Zona de Promoción Económica de la Comunidad de Valencia, delimitada por R.D. 883/1989 y R.D. 126/1990, R.D. 789/91, R.D. 852/92 por las que se modifica el R.D. 883/1989.

²³ En la actualidad vigentes:

- Zona Industrializada en Declive de El Ferrol delimitada por R.D. 21/1988 de 21 de Enero, Prorrogado por R.D. 882/89 de 14 de julio; R.D. 1038/91 de 28 de junio.
- Zona Industrializada en Declive de Cantabria delimitada por R.D. 482/1988 de 6 de Mayo, Prorrogado el plazo de vigencia por R.D. 1424/89 de 24-11-89, R.D. 1535/40 de 30 de noviembre, R.D. 106/91 de 1-2-91, R.D. 1036/91.
- Zona Industrializada en Declive de Asturias delimitada por R.D. 484/1988 de 6 de Mayo, Prorrogado por R.D. 1423/89 R.D. 1543/90 de 30 de noviembre; R.D. 1037/91 de 28 de junio.
- Zona Industrializada en Declive País Vasco delimitada por R.D. 571/1988 de 3 de Junio, y R.D. 1447/89 de 01-12-89 prorrogando y modificando la delimitación de esta Zona, y prorrogada por segunda vez por R.D. 1533/90 de 30 de noviembre.
- Zona Industrializada en Declive de Extremadura delimitada por R.D. 1388/1988 de 18 de Noviembre, Prorrogado por R.D. 592/90 de 11 de mayo.

²⁴ Que tengamos conocimiento no existe hasta el momento ninguna.

²⁵ Empleamos el concepto de «grupo normativo», siguiendo al profesor GONZÁLEZ NAVARRO, F., como «bloque homogéneo de reglas jurídicas jerárquicamente articuladas y recíprocamente relacionadas, que regulan un determinado supuesto de hecho bajo idénticos criterios», *Derecho Administrativo Español*, Tomo I, EUNSA, Pamplona, 1987, pp 243-264. Igualmente, y como regulación «general» sobre las ayudas estatales, han de incluirse en el «grupo normativo» los arts. 81 y 82 del Tr.L.G.P. según la redacción dada por el art. 16,3 de la Ley 31/1990 de 27 de Diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1991.

todo punto necesaria su previa delimitación conceptual, al objeto de proceder a su inserción dentro del campo de los modos de actividad administrativa.

III. DELIMITACION CONCEPTUAL DE LOS INCENTIVOS ECONÓMICOS REGIONALES

1. La carencia de una definición unificada en nuestro ordenamiento

En contra de ciertas apreciaciones de cualificadas autoridades de nuestra política regional que afirman que «la Ley 50/1985 viene a concentrar en una sola figura y una sola administración (no sectorial) las posibilidades de incentivación regional»; que «la Ley pretende regular de una manera global el sistema»²⁶ y en contra de los objetivos o finalidades confesados por la exposición de motivos del R.D. 1535/87 de «simplificar y racionalizar la diversidad de figuras de incentivación regional de la inversión existente», la Ley de incentivos regionales deja claro desde su primer artículo, al definir los incentivos regionales, que renuncia a hacer una definición unificada de los mismos en nuestro ordenamiento, circunscribiendo su conceptualización al campo estricto de la referida ley en los siguientes términos:

«Son incentivos regionales, a los efectos de esta Ley, las ayudas financieras que concede el Estado para fomentar la actividad empresarial y orientar su localización...»

Pero no sólo la Ley renuncia a hacer una definición general y unificada en nuestro ordenamiento de los incentivos regionales, al circunscribir el concepto de los mismos «a los efectos de la Ley», sino que, además, únicamente toma en consideración las ayudas financieras estatales, es decir, las ayudas que tradicionalmente venían siendo concedidas por la Administración central, ignorando las que pueden conceder las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias para el fomento de su desarrollo económico, con los despropósitos a que conduce y de los que posteriormente nos ocuparemos.

Simplemente en este momento reseñar que la finalidad simplificadora y racionalizadora del sistema de incentivos económicos regionales a

²⁶ MATA GALAN, E.J.: «La política de incentivos regionales» en *Política Regional en la Europa de los años 90*, M.º de Economía y Hacienda, Secretaría de Estado de Hacienda, Madrid, 1989 pág. 329; «Los incentivos económicos regionales en España» en *Papeles de Economía Española*, n.º 35, 1988 pág. 277.

que aspiraba la Ley, queda degradada con esta definición restrictiva y carente de uniformidad, cumpliéndose únicamente sus fines de simplificación por lo que respecta a lo que era el cuadro de incentivos económicos regionales estatales con anterioridad a la Ley 50/85 de 23 de Diciembre, sin que con perspectivas de futuro sirva para regular de forma global y unificada el sistema de incentivos regionales.

2. Los incentivos económicos regionales como actividad administrativa de dispensación de ayudas

A. *Encuadre dogmático*

Afrontar de forma integral el estudio de los incentivos desde el campo de la ciencia jurídica exige con carácter previo proceder a la delimitación dogmática y conceptual de los mismos, para lo cual, se hace de todo punto preciso realizar un doble esfuerzo analítico. En primer lugar, encuadrar jurídicamente los incentivos económicos regionales exige proceder a su análisis dogmático como técnica de intervención pública o específico instrumento de actuación pública al servicio de la política regional, y, en segundo lugar, realizar un análisis conceptual de estos incentivos a la luz del derecho interno y de los presupuestos del derecho comunitario.

Desde una dimensión dogmática los incentivos regionales como actividad de promoción, persuasión o estímulo remiten, en su enfoque tradicional, a la idea de fomento, como una de las diversas formas de la actividad administrativa; atribuyendo al concepto de fomento un valor referencial ²⁷, en el que integrar el conjunto de acciones administrativas encaminadas «a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidos a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o se estiman de utilidad general, sin utilizar la coacción, ni crear servicios públicos», en definición de Jordana de Pozas ²⁸, o «a satisfacer indirectamente ciertas necesidades consideradas de carácter público protegiendo o promoviendo, sin emplear la coac-

²⁷ Vid al respecto DE LA CUETARA, J.M.: *La Actividad de la Administración*, Tecnos, Madrid, 1983, pág. 298: «Tanto la policía como el servicio público, al igual que el fomento, son conceptos referenciales, indicativos de áreas definidas mas por la existencia de un centro de gravedad que por líneas fronterizas», Sobre el fomento en general *vid* entre otras: VILLAR PALASI, J.L.: «Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio político» *R.A.P.* n.º 14, 1954 pp 11 y siguientes; BAENA DE ALCAZAR M.: «Sobre el concepto de fomento» *R.A.P.* n.º 54, 1967 pp 43 y siguiente, y notas siguientes.

²⁸ JORDANA DE POZAS, L.: «Ensayo de una teoría de fomento en el Derecho Administrativo» *R.A.P.* n.º 48, 1949, p. 46.

ción, las actividades de particulares o de otros entes públicos que directamente las satisfagan» en definición del profesor Garrido Falla ²⁹. Definición esta última que parece más adecuada ya que la actividad fomentada no ha de ser exclusivamente privada sino que puede ser actividad de otros entes públicos.

Sin embargo la noción de fomento como forma de actividad administrativa en la que integrar los incentivos económicos regionales resulta ser en exceso genérica, y no permite descubrir las verdaderas singularidades o especificidad técnico-jurídica de los mismos.

En este sentido, y siguiendo al profesor Garrido Falla, hemos de tener en cuenta que el concepto de fomento tiene una connotación esencial y prevalentemente teleológica, cuando las verdaderas singularidades de la actividad administrativa no están tanto en el fin perseguido cuanto en el «modus operandi» ³⁰.

De ahí que, prescindiendo de la perspectiva finalista que tan importantes consecuencias jurídicas puede tener a otros efectos, sea necesario afirmar, siguiendo al profesor Martínez López-Muñiz, que «lo importante para distinguir los modos de acción administrativa es su componente estructural y no su orientación teleológica», debiéndose «devolver la noción de fomento al campo de los fines de la actividad pública» ³¹.

Es por todo ello que atendiendo a los elementos objetivos y estructurales que integran la figura de los incentivos económicos regionales como técnica de actuación administrativa, propugnemos su inclusión dentro de lo que el profesor Martínez López-Muñiz ha venido a denominar «*actividad administrativa de dispensación de ayudas y recompensas*» y que define como «aquella actividad administrativa consistente en el otorgamiento directo o indirecto de bienes o derechos a determinados administrados —privados o públicos— con carácter no devolutivo y por razón de ciertas actividades que le son propias, ya realizadas o aún por desarrollar quedando en este último caso afectadas a la realización» ³².

²⁹ GARRIDO FALLA F.: *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. II, Tecnos, Madrid 1987, pp. 246-247.

³⁰ GARRIDO FALLA, F.: *Tratado de Derecho Administrativo op. cit.* pag. 246; Vid igualmente BAENA DEL ALCAZAR, M.: «Sobre el concepto...» *op. cit.*, pp. 43 y ss.

³¹ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ J.L.: «La actividad administrativa dispensadora de ayudas y recompensas: una alternativa conceptual el fomento en la teoría de los modos de acción de la Administración Pública», *Libro Homenaje al Profesor José Luis Villar Palasi*, Civitas, Madrid, 1989, pág. 756. FERNÁNDEZ FARRERES G.: *La subvención: concepto y régimen jurídico*, I.E.F., Madrid, 1983, pp. 51-65.

³² MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ J.L.: «La actividad...» *op. cit.*, pag. 758.

Definición en la que quedan perfectamente integrados los parámetros o elementos objetivos y estructurales que configuran los incentivos económicos regionales en cuanto actividad de dar o conceder ³³, en este caso, «ayudas financieras» con carácter no devolutivo, a quienes realicen determinadas actividades propias en determinados espacios territoriales.

Matización, añadido o especificación esta última («en determinados espacios territoriales») que no viene sino a complementar la definición estructural reseñada, al incluir el elemento teleológico-diferenciador de este tipo de ayudas otorgadas en atención a la finalidad de fomentar la actividad empresarial y orientar su localización hacia zonas previamente determinadas al objeto de reducir las diferencias de situación económica en el territorio nacional, repartir más equilibradamente las actividades económicas sobre el mismo y reforzar el potencial de desarrollo endógeno de las regiones.

Elemento teleológico que si bien «no interviene en la diferenciación conceptual de la actividad», especifica ante qué clase de ayuda nos encontramos e incide en su específico régimen jurídico ³⁴.

B. *Delimitación conceptual*

Ocupados en la delimitación conceptual de los incentivos regionales que realizaremos a partir de los datos que nos aporta nuestro ordenamiento jurídico positivo, hemos de comenzar ratificando nuestra delimitación dogmática de incluir a los mismos en el género de las ayudas ³⁵, por cuanto la propia Ley de incentivos regionales incluye a éstos dentro de las ayudas de naturaleza financiera, art. 1.º, a las que

³³ Frontalmente opuestas a otras actividades constrictivas de política regional como los desincentivos regionales que graban las inversiones que se producen en zonas muy desarrolladas o con problemas de concentración industrial.

Existen experiencias de países que en el pasado introdujeron medidas de disuasión. Es el caso de la autorización y el Canon de la región parisiense, el «industrial development certificate» en las regiones «no ayudadas del Reino Unido», el «Selectieve investerings regeling» en los Países Bajos, etc.

³⁴ Vid. sobre el particular MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.: «La actividad...» *op. cit.*, pp. 758-759.

³⁵ En cuanto a la necesaria unidad de tratamiento de la ayudas, sin negar la oportunidad de un tratamiento diferenciado de cada una de las ayudas integrantes del heterogéneo conjunto de las ayudas públicas Vid: LAGUNA DE PAZ J.C.: «La empresa pública como instrumento de gestión de ayudas: las empresas públicas de promoción económica regional», Ed. Montecorvo, Madrid, 1991, pp 179 y ss.

subdivide, a su vez, en subvenciones y bonificaciones de la cuota empresarial de la Seguridad Social, art. 3.1., excluyendo tácitamente otro tipo de ayudas igualmente de naturaleza financiera, como los incentivos fiscales, anticipos, crédito oficial, garantías públicas y por supuesto otro tipo de ayudas de naturaleza jurídica o técnica como expropiaciones forzosas, sistemas de información y estudios empresariales, innovaciones tecnológicas, etc.

En consecuencia un primer elemento material de los incentivos regionales es tratarse de ayudas de naturaleza económica o financiera exclusivamente, en sus modalidades de subvenciones y bonificaciones de la cuota empresarial de la Seguridad Social, que constituyen tipos de ayudas susceptibles a su vez de un estudio específico como ya ha realizado la doctrina ³⁶.

Igualmente los incentivos regionales se configuran como una ayuda singular y directa en cuanto que dirigidos a determinados sujetos y personas jurídicas que cumplan determinados requisitos (esencialmente inversiones en las zonas promocionables delimitadas) son otorgadas de forma inmediata por el Estado sin interposición de ningún otro ente público.

Y por último se ha de tener en cuenta que los incentivos regionales constituyen una ayuda financiera destinada a fomentar la realización de determinadas actividades en específicas zonas promocionables, previamente determinadas, nota que no puede ser reducida al fin a que se afecta la ayuda ³⁷, sino que forma parte del contenido de la misma en cuanto que el beneficio está afectado a la realización de una concreta actividad en una específica zona ³⁸.

Por lo tanto desde una dimensión material los incentivos regionales constituyen, no en el conjunto de nuestro ordenamiento jurídico positivo sino simplemente a efectos de la Ley de Incentivos Regionales, ayudas de naturaleza financiera integradas por subvenciones y bonificaciones de la cuota empresarial de la Seguridad Social ³⁹, que atribuidas

³⁶ En este sentido destacan dentro de la doctrina española las monografía de FERNÁNDEZ FARRERES G.: *La subvención: conceptos y régimen jurídico*, I.E.F., Madrid, 1983 y DÍAZ LEMA J.M.: *Subvención y Crédito Oficial en España*, I.F.E.-I.C.O., Madrid, 1985.

³⁷ FERNÁNDEZ FARRERES, G.: *La subvención...*, *op cit.*, pp. 230 y ss; DÍAZ LEMA J., «Subvenciones y...», *op cit.*, pp. 167-168.

³⁸ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.: «La actividad administrativa...», *op cit.*, pp. 760-761.

³⁹ En el desarrollo de la Ley se margina esta última modalidad de ayuda.

directamente por el Estado tienen como beneficiarios a aquellos sujetos de derecho, fundamentalmente empresas, que realicen específicas actividades en las zonas promocionables previamente delimitadas.

Como consecuencia de la propia definición del elemento material de los incentivos regionales resulta evidente que de la relación que surge en la dispensación de estas ayudas se genera una relación jurídica bilateral entre dos partes, de una, la Administración del Estado y, de otra, el beneficiario, que constituirán el elemento subjetivo de los incentivos regionales.

Administración del Estado que aparece como el otorgante directo de la ayuda, art. 51 Ley 50/85 y 27 R.D. 1535/87, quien en la concesión de los incentivos regionales establece las condiciones, prescripciones y plazos a que ha de ajustarse la ejecución de los proyectos para la obtención de las ayudas o beneficios.

Luego es en torno al acto administrativo de la concesión donde se genera la relación jurídica bilateral que, de una parte, reconoce al beneficiario el derecho a beneficiarse de la ayuda financiera siempre que cumple su obligación de ejecutar su proyecto conforme a las condiciones establecidas, que quedan fijadas por la propia concesión, y, de otra parte, supone para el Estado la obligación de hacer efectivo el derecho constituido a favor del beneficiario y el derecho a exigir la ejecución del proyecto conforme a las condiciones, prescripciones y plazo establecidos en la concesión, ya que en caso de incumplimiento dará lugar a la pérdida total o parcial de los beneficios ⁴⁰.

IV. DEFICIENCIAS E INSUFICIENCIA DE SU ORDENACIÓN LEGAL

1. La deficiente regulación del sistema de incentivos regionales

Entrando en el análisis de lo que ha supuesto la nueva regulación del sistema de incentivos regionales, atendiendo en especial a su inserción en el contexto institucional autonómico y comunitario, no podemos compartir el juicio positivo que ha merecido para ciertos autores esta normativa, cuando afirman que «esta ley representa un hecho importante dentro de la adaptación del ordenamiento jurídico español a la estructura comunitaria», y «supone un considerable esfuerzo

⁴⁰ En torno a la relación bilateral Administrativa-beneficiarios en las ayudas *vid*, MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.: «La actividad administrativa...», *op cit.*, pp. 762-768.

de coordinación de organismos y una simplificación instrumental»⁴¹, o, que «El proyecto de Ley (no hubo modificaciones importante en su plasmación legal definitiva) merece un juicio positivo desde la perspectiva de su adecuación substantiva a los criterios de la política regional europea y de la flexibilidad de su sistema, que facilita grandemente la permanente adaptación de los referidos criterios, conforme a la evolución propia de éstos»⁴², pues consideramos que la Ley de Incentivos Regionales y la normativa que la desarrolla constituyen una gran oportunidad perdida para racionalizar la política de incentivos económicos regionales con el resto de instrumentos de política regional de forma que permitieran configurar una política regional unitaria y homogénea.

2. La ausencia de un planteamiento coordinador

Como ya hemos apuntado, la Ley 50/1985 y la normativa que en ella trae causa, no sólo renuncia a hacer una definición general de los incentivos regionales, limitándose al campo exclusivo de la propia ley («a los efectos de esta Ley»), sino que únicamente toma en consideración las ayudas financieras estatales, es decir, las ayudas que tradicionalmente han venido siendo concedidas por la Administración central, ignorándose en consecuencia las que pueden conceder las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencia para el fomento de su desarrollo económico, lo que supone el triple despropósito de no especificar la extensión de la competencia del Estado en esta materia conforme al bloque de constitucionalidad, renunciar a establecer un sistema coordinado entre los incentivos estatales y los que puedan conceder las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias y renunciar a establecer techos diferenciales por regiones afectando al grado máximo que pueden alcanzar el conjunto de incentivos públicos, incluidos los de las Comunidades Autónomas.

Lo único que en este punto manifiesta la ley en el art. 3.2 es que «ningún proyecto acogido a la presente Ley podrá percibir *otras* ayudas financieras, cualquiera que sea su naturaleza y el órgano que las conceda, excepto las que reglamentariamente se determinen, que acumuladas a la anteriores no sobrepasen un tope máximo, expresando en términos de subvención neta equivalente.

⁴¹ MIER I ALBERTI, J.: «La normativa sobre Incentivos Regionales y la Defensa Comunitaria de la libre competencia: Efectos sobre la Política de Desarrollo Regional de Cataluña, *Noticias/C.E.E.*, n.º 38, 1988, Año II, pág. 87.

⁴² PAREJO ALFONSO, L.: «La política regional en la Comunidad Económica Europea», en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, Tomo III, Civitas, Madrid, 1986, pág. 628.

Reglamentariamente «se determinará el tope máximo de subvención para cada zona promocionable en función de la intensidad de sus problemas regionales».

Lo cual significa que los proyectos que no se acojan a las ayudas financieras estatales, no tienen limitación alguna en la Ley de Incentivos Regionales en cuanto al grado o cuantía de las ayudas que puedan recibir de otras instancias públicas que tengan competencias para otorgarlos, con lo que puede producirse la disfunción de que determinadas Comunidades Autónomas con una mayor capacidad financiera ⁴³ o con un agresivo programa de incentivos pudieran, al margen de la política nacional de incentivos regionales, establecer un sistema de ayudas que neutralizase los efectos pretendidos por ésta o entrar en una pugna entre Comunidades Autónomas para ofertar un mejor cuadro de incentivos que permitiera atraer nuevas empresas ⁴⁴.

Por tanto, esta Ley que debiera ser el instrumento básico, a nivel de Estado, para cumplir el objetivo de la política regional comunitaria de coordinar los incentivos regionales, renuncia a hacerlo, al ocuparse exclusivamente de los incentivos estatales, con lo que no procede a la definición y readaptación de los mecanismos de ayuda regional a la nueva realidad comunitaria. De esta forma, la Ley no se ajusta al principio comunitario de limitar la intensidad de las ayudas en función de la naturaleza y gravedad de los problemas regionales a escala nacional conforme a las categorías de la Comunicación de la Comisión de 21 de Diciembre de 1978, sino que únicamente establece limitaciones de intensidad para los incentivos estatales, y, además, al ignorar a las Comunidades Autónomas, la Ley tampoco garantiza el

⁴³ En este punto se hace ineludible pensar en el concierto económico como sistema de financiación. Sobre el particular *vid.*: BAKALKOA, B.: «Una visión del concierto económico y del cupo de la Comunidad Autónoma Vasca», *R.V.A.P.* n.º 14, 1986, pp. 145-166; BELDARRAIN GARIN, M.: «El concierto económico como conformador de un sistema de financiación autónoma», *R.V.A.P.* n.º 15, 1986, pp. 27-49; GIMENO ULLASTRES, J.A. y RUIZ HUERTA CARBONELL, J.: «Reforma fiscal y financiación de las Comunidades Autónomas: El régimen especial de conciertos» en *Estado Federal/Estado regional; la financiación de las Comunidades Autónomas*. Diputación Salamanca, Salamanca, 1986, pp. 245-263. Por Ley 27/1990 de 26 de diciembre se modifica parcialmente el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco, aprobado por Ley 12/1981, de 13 de mayo.

Igualmente se ha de tener en consideración el sistema de financiación de la Comunidad Foral de Navarra: Ley 28/1990 de 26 de Diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral Navarra.

⁴⁴ El problema no es teórico ni muchos menos, al respecto pueden verse: «El paraíso de las subvenciones públicas» (País Vasco), *Diario el País*, 27-11-86, pág. 19. «Las autonomías luchan por arrebatar nuevas empresas», *Diario El País*, 26-5-87, pág. 19. «Las que se van». *Diario El País*, 28-2-93, pág. 10 suplemento NEGOCIOS.

principio de especificidad regional que exige que las ayudas regionales no deben cubrir el conjunto del territorio nacional y deben indicar claramente, bien geográficamente, bien por medio de criterios cuantitativos, la delimitación de las zonas beneficiarias de las ayudas ⁴⁵.

En consecuencia, la Ley de Incentivos Regionales, que incumple la voluntad puesta de relieve en su Exposición de Motivos de realizar un esfuerzo de simplificación y racionalización de los incentivos regionales, nos depara un marco carente de la suficiente coordinación y del necesario control. Control que se limitará al campo estricto de los incentivos regionales estatales, teniendo el resto de la incentivos públicos como únicos límites y mecanismos de control los que deriven de la legislación comunitaria.

Pero las deficiencias coordinadoras de la vigente normativa de incentivos regionales, que tienen su raíz en la falta de consideración de las competencias autonómicas para la promoción de su desarrollo económico, no se limitan al régimen de ayudas a la inversión privada y su incidencia en el sistema comunitario de defensa de la competencia, sino que se proyecta en otros campos como la integración de los incentivos sectoriales, el carácter discrecional del sistema, ⁴⁶ etc.

3. La falta de integración de los incentivos regionales en la política regional y en el contexto institucional del Estado de las Autonomías

En relación con *la integración de los incentivos en la política regional nacional* se ha de señalar que la coordinación de la política regional puede conseguirse, entre otras formas, principalmente por dos vías: bien coordinando las actuaciones de las distintas instancias públicas integrando órganos con competencia en esta materia, es decir, refundiéndolos o creando órganos colegiados, o bien coordinando las actuaciones mediante el establecimiento de un plan, aspectos ambos que en

⁴⁵ Punto 9 de la Comunicación de la Comisión a los Estados miembros, de 21 de Diciembre de 1978, D.O.C.E. n.º C 31 de 3 de febrero de 1979 completada posteriormente por la Comunicación de la Comisión en 1988 sobre el método de aplicación de las letras a) y c) del apartado 3.º del art. 92 del T.C.E.E. a las ayudas regionales, D.O.C.E. n.º C 212, de 12 de agosto de 1988.

⁴⁶ La única coordinación existente en materia de ayudas públicas es la alcanzada en la Conferencia Sectorial de 26 de noviembre de 1990 para asuntos relacionados con la Comunidad Europea en cuyos acuerdos se designa a la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas como órgano coordinador de las relaciones Comunidades Autónomas-Comunidad Europea en materia de ayudas públicas. Este acuerdo puede consultarse en «Comunidades Autónomas y Comunidad Europea», Cortes de Castilla y León, 1991, pp 41-42. En relación con el procedimiento de comunicación a la Comisión Europea de los proyectos de ayudas públicas de las Administraciones o Entidades Públicas vid R.D. 1755/1987.

principio deben contribuir a coordinar las distintas acciones y en definitiva a coordinar la política regional nacional. Pues bien, la vigente regulación de los incentivos regionales no hace ni lo uno ni lo otro, sino más bien todo lo contrario.

En primer lugar, crea un nuevo órgano administrativo, el «*Consejo Rector*», al que le asigna la función de programar y promover las actuaciones estatales en materia de incentivos regionales y coordinar estos incentivos con los restantes instrumentos de la política de desarrollo y el resto de ayudas sectoriales con incidencia regional, dotando a este órgano de una estructura totalmente centralista donde la única representación de las Comunidades Autónomas radica en la participación que tendrán en los grupos de trabajo que formen, cuya funciones son esencialmente consultivas y de gestión (art. 3 Ley 50/85 de 23 de Diciembre y arts. 17 a 23 R.D. 1535/87 de 11 de Diciembre).

Por tanto, se prescinde de otros órganos existentes en el campo del desarrollo regional, se crea un órgano programador y coordinador nuevo (del que afirmar, como se hace en la Exposición de Motivos, que «es que órgano de coordinación y de encuentro de los diversos Departamentos de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas» no va más allá de ser una mera declaración retórica) y se configura un órgano totalmente centralista donde la presencia y funciones de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo parece tener un reducido protagonismo limitado a los asuntos que directamente les afecten.

Como mayor virtud creemos se encuentra el que a través de este órgano se introduce la coherencia interna que demandaba la política de incentivos estatales dispersa hasta el momento por diversos Ministerios; así, el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo era competente con respecto a las grandes áreas de expansión industrial, el Ministerio de Industria y Energía con respecto a los polígonos y zonas de preferente localización Industrial, el Ministerio de Agricultura con respecto a las zonas de ordenación de explotaciones agrarias, etc ⁴⁷.

Por otra parte, que la regulación vigente de los incentivos regionales no va más allá de ser una deficiente y urgente ordenación de los incentivos estatales para poder acceder a las ayudas del FEDER, al margen de la normativa nacional y comunitaria de política regional,

⁴⁷ SÁENZ DE BURVAGA, G.: «Propuesta para racionalizar la política de incentivos regionales y compatibilizarla con la de los países de la C.E.E.», *I.C.E.* n.º 20, 1982, pp. 94-05.

queda corroborado en la *falta de toma en consideración de los planes de desarrollo regional como instrumentos esenciales de acción y coordinación de la política regional tanto nacional como europea* ⁴⁸, al programarse las actuaciones estatales en materia de incentivos regionales al margen del referido proceso planificador. En este punto puede resultar útil *poner en conexión la regulación de los incentivos regionales con el sistema de distribución de competencias económicas, y la participación reconocida a las Comunidades Autónomas*.

Respecto a la primera relación, como ya se puso de relieve en la sesión Plenaria del Congreso de los Diputados de 9 de Mayo de 1985 en el debate de totalidad sobre el proyecto de ley de incentivos regionales ⁴⁹, se ha de señalar que es inexistente, lo que origina alguno de los despropósitos que la ley contiene.

En primer lugar la regulación que hace el Estado de los incentivos regionales no sabemos en base a qué título competencial se realiza, pues los arts. 40 y 138 de la C.E. que sirven de justificación constitucional a la Ley en su exposición de motivos no van más allá de ser meros mandatos jurídicos que en principio son ajenos al sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Lo lógico hubiera sido conforme a los arts.131.1 y 149.1 13 de la C.E. que, para equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y la riqueza y su más justa distribución, *mediante ley* se fijasen las bases y coordinación del conjunto de incentivos públicos con finalidad regional, y teniendo en cuenta las previsiones suministradas por las Comunidades Autónomas se hubiera establecido la regulación del conjunto de incentivos públicos con finalidad regional integrándolos en la órbita de la planificación económica regional.

Y ello por diversas razones. La primera y fundamental porque nuestro sistema de distribución de competencias hace compatible la función directiva del Estado y la función de autogobierno de las Comunidades Autónomas sobre su territorio, pudiendo articularse la

⁴⁸ La C.E.E. ha hecho de la planificación en el campo de la política regional, un instrumento esencial para sus actuaciones, como queda corroborado tanto en la regulación del FEDER, en la acción comunitaria específica que suponen los programas integrados mediterráneos, como en la urgente regulación de la política regional. Sobre el particular puede verse GÓMEZ BARAHONA, A.: *La planificación económica...* op. cit., pp 331-353.

⁴⁹ Vid. intervenciones de los Sres. GASOLIBA I BÖHN Y OLARTE LASA en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, II Legislatura, 1985, n.º 205, pp. 9.375-9.376 y 9.387-9.388.

extensión y límites de las competencias económicas del Estado y las Comunidades Autónomas fundamentalmente en torno a:

- a) La naturaleza mixta material y formal de las bases.
- b) La coordinación como competencia exclusiva estatal, distinta a las bases, que atribuye al Estado la potestad de organizar o fijar el procedimiento o forma de ejercicio de las competencias.
- c) El principio de unidad del orden económico como garantía de la unidad de dirección de la política económica.
- d) El reconocimiento a las Comunidades Autónomas de un núcleo competencial inviolable sobre el que ejercer sus poderes autónomos.
- e) La colaboración como un deber general y recíproco en el ejercicio de las competencias.
- f) La cooperación como fórmula básica y esencial de relación, frente a la independencia y separación.

Y en segundo lugar porque el sistema de incentivos regionales no puede ser insensible al específico sistema de distribución de competencias económicas resultantes del bloque de constitucionalidad, ya que como ha señalado el Tribunal Constitucional en torno a las subvenciones, pero de directa aplicación a los incentivos regionales, «la subvención no es un concepto que delimite competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ni puede erigirse en núcleo que atraiga hacia sí toda la competencia sobre los variados aspectos a que pueda dar lugar la misma»⁵⁰ ya que «tal facultad de gasto no constituye un título competencial autónomo que pueda desconocer, desplazar o limitar las competencias materiales que correspondan a las Comunidades Autónomas» según la Constitución y los Estatutos de Autonomía⁵¹.

Pero en contra de las razones expuestas, la regulación que se realiza únicamente afecta a los incentivos regionales concedidos por la

⁵⁰ S.T.C. de 30 de Junio 1982 y 25 de Octubre de 1985.

⁵¹ S.T.C. de 10 de Julio 1986; 20 de Julio de 1988; 24 de Octubre de 1988. Al respecto *vid*: SÁNCHEZ MORON, M.: *Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1990, «in totum», en especial pp. 195-197.

Administración central; no se sientan las bases ni coordinación del conjunto de incentivos públicos y se realiza una masiva *deslegalización* que plantea serias dudas de constitucionalidad. Si a ello añadimos el papel marginal que se asigna a las Comunidades Autónomas a pesar de sus competencias en materia de desarrollo regional, la escasa toma en consideración de la normativa comunitaria en materia de política regional y la nula conexión existente entre los incentivos estatales, la planificación regional, el F.C.I. y resto de instrumentos de política regional, comprenderemos por qué la ley de incentivos regionales se presenta como un «cuerpo extraño» en la anatomía normativa de la política regional.

4. La escasa participación de las Comunidades Autónomas e ignorancia de sus competencias de desarrollo económico

Las Comunidades Autónomas, a pesar de intervenir en la fijación de actividades promocionables, en la delimitación de zonas prioritarias, en la gestión y concesión de incentivos y en la labor de inspección y control, no tienen en la regulación legal de los incentivos regionales el protagonismo que en principio pudiera esperarse de los mecanismos de coordinación, colaboración y cooperación constitucionalmente previstos, y del esencial principio de coordinación que preside toda la normativa comunitaria en materia de política regional.

Así, en la determinación de las actividades promocionables éstas se fijarán en el Decreto de delimitación de zonas promocionables ⁵², conforme a las directrices y orientaciones que fije la política sectorial establecida por el Gobierno, el cual debe tomar simplemente «en consideración las previsiones de las Comunidades Autónomas» con un carácter, parece, no vinculante y no muy acorde con las competencias económicas asumidas por estas en sus Estatutos (art. 1.2. Ley 50/1985 y art. 6.1. e) R.D. 1535/87).

Pero esta delimitación que conforme al art. 7.2 de la Ley debiera hacerse en forma negativa («serán sectores promocionables todos aquellos que no están excluidos en el Real Decreto de delimitación de la zona respectiva por considerarse que su desarrollo no contribuye al logro de los objetivos establecidos para cada zona promocionable»), se ha visto incumplida por los Reales Decretos de delimitación de las Zonas de

⁵² En relación con la necesaria interconexión incentivos regionales-incentivos sectoriales *vid.*: GARCÍA CALATAYUD, M.L.; PINAR BODOY, A. y SENDINO MARTINEZ, S.: *La política industrial y los incentivos regionales en España y en Europa*, Subsecretaría General Técnica Ministerio de Industria y Energía y Subdirección General de Estudios de Promoción Industrial, Madrid, 1985, pp. 59-61.

Promoción económica, que señalan los sectores promocionables de forma positiva, excluyendo, salvo excepciones, los no reseñados ⁵³; lo que supone, en primer lugar, dificultar las posibilidades de coordinación de la política regional estatal con la de cada Comunidad Autónoma, al restringir las posibilidades de actuación sectorial de las Comunidades Autónomas si quieren actuar de forma coordinada; en segundo lugar, ignorar las amplias competencias de planificación de su desarrollo económico que tienen las Comunidades Autónomas que en muchos casos puede llevarlas a actuar de espaldas a la política de incentivos estatales; y, en tercer lugar, una flagrante contradicción con la política regional comunitaria tendente a la potenciación del desarrollo endógeno y las acciones integradas de desarrollo ⁵⁴, lo cual se dificulta, cuando no se imposibilita, con la determinación en forma positiva de los sectores promocionables, que supone concebir sectorialmente a las regiones como una realidad económica homogénea, cuando los criterios económicos fueron marginados en la delimitación de las Comunidades Autónomas y éstas presentan estructuras económicas heterogéneas.

Por lo que respecta a la delimitación de zonas prioritarias dentro de las zonas promocionable, conforme a los arts. 2.3 de la Ley 50/1985 y 5.2 del R.D. 1535/87, parece que sólo podrán determinarse existiendo previo acuerdo con las Comunidades Autónomas, lo cual sí que parece estar en línea con el principio de cooperación, establecido constitucionalmente, que obliga a buscar fórmulas de compromiso.

En la concesión de incentivos las Comunidades Autónomas en principio resultan excluidas, aunque en la práctica estén participando, ya que la concesión de incentivos se realizará por el Ministerio de Economía y Hacienda y excepcionalmente por la Comisión Delegada del Gobierno para asuntos económicos cuando la inversión exceda de 1.000 millones de pesetas, concesión que se realizará en base a la propuesta del Consejo

⁵³ Art. 7 R.D. 487/1988 de 6 de mayo.
 Art. 7 R.D. 488/1988 de 6 de mayo.
 Art. 7 R.D. 489/1988 de 6 de mayo.
 Art. 7 R.D. 490/1988 de 6 de mayo.
 Art. 7 R.D. 491/1988 de 6 de mayo.
 Art. 7 R.D. 568/1988 de 6 de mayo.
 Art. 7 R.D. 569/1988 de 3 de junio.
 Art. 7 R.D. 570/1988 de 3 de junio.
 Art. 7 R.D. 652/1988 de 24 de junio.

⁵⁴ ROMERO RODRÍGUEZ, J.J.: «Nuevas tendencias en Política regional: El desarrollo del potencial endógeno» *R.E.R.* n.º 18, pp. 175-183, CARAMES VIEITEZ L.: «Descentralización de la política regional», *Política Regional en la Europa de los años 90*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid s/f., pp. 492-493.

Rector o el correspondiente grupo de trabajo o Comisión gestora en que hubiera delegado esta función ⁵⁵.

Por último, las Comunidades Autónomas podrán realizar un control y seguimiento de los incentivos regionales, pudiendo para ello realizar inspecciones, comprobaciones y recabar información, en especial a la finalización de la ejecución de los proyectos, momentos en el que deberán remitir un informe a la Dirección General de Incentivos Económicos Regionales (art. 66 Ley 50/1985 y 33 a 36 R.D. 1535/87).

5. Deslegalización y discrecionalidad

Para concluir con el análisis de esta desafortunada ordenación del sistema incentivos regionales nos ocuparemos de dos notas que caracterizan en buena medida su régimen jurídico, como son la masiva deslegalización de aspectos que inciden en su ordenación y la amplísima discrecionalidad administrativa a que da lugar.

Se deslegaliza el establecimiento de zonas promocionables (art. 2.º de la Ley), los criterios objetivos para su determinación (art. 2.º), los niveles o topes máximos de incentivos a asignar (art. 3ª.2), los sectores económicos promocionables (art. 1.º 2), los plazos de vigencia, etc., todo lo cual supone dejar en manos del Gobierno de la forma más discrecional que pueda imaginarse una materia que por las características del tipo de intervención pública y por incidir directamente en el régimen de la libre competencia económica y en consecuencia en el régimen de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado ha de regularse por ley conforme a la reserva que establece el art. 53.1 de la C.E. ⁵⁶.

Esta exigencia no puede ser devaluada razonando que «habría que recordar que la política regional es muy cambiante, es compleja, y basta con seguir la evolución de la normativa comunitaria sobre ayudas regionales para fundamentar esta aseveración de que la política regional es cambiante y que no conviene hacer una ley que contenga excesivas cuestiones fijas o concretas» ⁵⁷, pues supondría desconocer, en

⁵⁵ Art. 5.º Ley 50/85 art. 27 de R.D. 1535/87 y art. 2.º Orden de 17 de Enero de 1989 del Ministerio de Economía y Hacienda.

⁵⁶ En este sentido puede verse entre otros GÓMEZ-FERRER-MORANT, R.: «La potestad reglamentaria del Gobierno en la Constitución» en *La Constitución Española y las Fuentes del Derecho*, estudio colectivo, vol I, I.E.F. Madrid, 1979 pp. 189 y S. FERNÁNDEZ FARRERES G.: *La subvención...*, *op. cit.*, pp. 518 y s.

⁵⁷ MARTIN TOVAL: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, II Legislatura, 1985, n.º 205, pág. 9.383.

conceptuación de Forsthoff, lo que se denominan «leyes-medida», es decir, normas que, «lejos de criterios de generalidad y permanencia del concepto clásico de ley, no pretenden conformar abstractamente y a largo plazo la sociedad con arreglo a principios de justicia o igualdad, sino atender a la resolución de problemas concretos»⁵⁸, y supondría renunciar a regular por ley las directrices básicas del régimen de los incentivos regionales cuando inciden de lleno en la libertad de empresa y en las condiciones de competencia.

Por otra parte, la ambigüedad e indeterminación de muchos de los conceptos empleados, como la falta de criterios objetivos en que poder fundamentar y con los que poder controlar las decisiones y actuaciones administrativas que demanda la ley, amenazan que, con el transcurso del tiempo, se reproduzca la caótica situación de los incentivos regionales estatales a que la presente ley trataba de poner fin⁵⁹.

Pero no son únicamente disfunciones en el campo de la política regional a lo que conduce la amplísima discrecionalidad administrativa en que se asienta la regulación del sistema de incentivos regionales, sino que igualmente introduce importantes quiebras en el campo de los principios y las técnicas jurídicas.

De este modo se reduce la efectividad del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, se violenta la correcta inteligencia del principio de legalidad que exige reducir la discrecionalidad en la mayor medida posible reglando al máximo los elementos definitorios de los sistemas de ayudas, eliminando espacios abandonados a la libre apreciación de la administración actuante, se resiente, por su

⁵⁸ Sobre el particular *vid.*: JIMÉNEZ BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, A.: «La legislación sobre reconversión y reindustrialización» *R.E.D.A.* n.º 47, pág. 356 con amplias referencias en notas n.º 3 y 4 a la formalización y evolución de la idea «ley-medida» en la doctrina alemana.

⁵⁹ La ambigüedad y discrecionalidad de la normativa, la falta de definición de unos objetivos concisos y jerarquizados, así como la «carta en blanco» que se deja en manos del Gobierno, son elementos que hacen más probable que la política de incentivos regionales venga determinada en la realidad en buena parte por la capacidad de presión y negociación política que puedan realizar determinadas CC.AA. De ello ha dado cumplida noticia la prensa: «Leguina pide a Solchaga que 17 municipios del cinturón de Madrid sean considerados zona industrial en declive», *Diario El País*, miércoles 12 de Octubre del 1988, pág. 25, «Bruselas no ha descartado un aumento de los niveles de subvención para Euskadi», *Diario «El Correo Español-El Pueblo Vasco»*, sábado 10 de Septiembre de 1988, pág. 31. Sobre la creciente importancia de los sistemas de incentivos discrecionales frente a los automáticos y los perjuicios que puede implicar para las regiones problema, *vid.* MELLA MARQUES, K.M.: «Incentivos Regionales y Política Industrial: la C.E.E. y España», *Economía Industrial*, n.º 251, 1988, pág. 44.

dificultades prácticas, el principio de sometimiento a control de la actividad administrativa, etc.⁶⁰.

Y si bien pudiéramos poner diversos ejemplos en relación con la amplísima discrecionalidad administrativa que caracteriza a la ley, como la opción por los incentivos discrecionales frente a los autonómicos⁶¹, la falta de criterios objetivos en base a los cuales controlar la concesión de incentivos, etc., vamos a centrar nuestra atención, por su importancia, en los criterios establecidos para la determinación de las zonas promocionables.

El campo de aplicación de estos incentivos, se producirá en tres tipos de zonas que se delimitarán por Real Decreto:

- Zonas con menor nivel de desarrollo.
- Zonas industriales que se encuentren en declive.
- Zonas cuya específicas circunstancias así lo aconsejen definidas de acuerdo con las directrices de la política regional.

Para la determinación de las primeras se tendrán en cuenta la renta por habitantes y la tasa de paro, clasificándolas conforme a estos criterios en Zona tipo I, tipo II, tipo III y tipo IV, en las cuales la ayuda financiera no podrá sobrepasar los topes máximos sobre la inversión que a continuación se detallan:

- Zonas tipo I: 50%
- Zonas tipo II: 40%
- Zonas tipo III: 30%
- Zonas tipo IV: 20%

⁶⁰ Vid.: FERNÁNDEZ FARRERES G.: *La subvención... op. cit.*, pp. 463-767, DÍAZ LEMA, J.M.: *Subvención y Crédito... op. cit.*, pp. 401-428; LAGUNA DE PAZ, J.C.: *La empresa pública...*, *op. cit.*, pp. 183 y ss; los estudios del profesor TOMÁS RAMÓN FERNANDEZ: *Arbitrariedad y Discrecionalidad*, Civitas, 1991, «in totum» y «Juzgar a la Administración contribuye también a administrar mejor» *R.E.D.A.* n° 76, 1992, pp. 511-531; y en particular las consideraciones sobre la Ley de Incentivos Regionales formuladas por el profesor SÁNCHEZ BLANCO, A.: *El sistema económico en la Constitución Española*, Universidad de Málaga, Civitas, Madrid, 1992, pp. 459-465.

⁶¹ ALLEN K.: «El futuro de los incentivos de la Política Regional» en *Política Regional en la Europa de los años 90...*, *op. cit.*, pp. 317-318.

Pudiendo las zonas tipo I y II llegar a los techos máximos de las ayudas con finalidad regional determinadas por la Comisión de la C.E.E.

Para la determinación de las segundas, zonas industrializadas en declive, se considera que estén «*singularmente afectadas por importantes procesos de ajuste industrial, con graves repercusiones sobre el nivel de actividad y el empleo*», pudiendo concederse los incentivos regionales en cuantía superior a los señalados anteriormente, sin superar los techos reseñados por la Comisión de las Comunidades Europeas.

Para establecer las terceras, zonas «de específicas circunstancias», no existen criterios determinados, cuando crea el Gobierno y con los incentivos que considere oportunos.

Es anecdótico y un verdadero despropósito, por un lado, que a medida que se amplía la ambigüedad en la definición de las zonas, se amplía la discrecionalidad del gobierno para su determinación y fijación de los techos de ayuda ⁶², y por otro, que a su vez en este punto desaparezca cualquier tipo de jerarquización en la política de incentivos en razón de la intensidad de los problemas regionales, vulnerándose un principio comunitario básico en materia de política regional como es el de la «discriminación de incentivos, en favor de las zonas más atrasadas».

Deslegalización y discrecionalidad que en la aplicación práctica de esta normativa ha dado lugar a verdaderas actuaciones arbitrarias como es, y a título de mero ejemplo, que a lo largo de 1990 no estén siendo subvencionados los proyectos con una inversión inferior a 75.000.000 ptas. aunque tal criterio no tenga soporte normativo alguno y pugne con el principio de desarrollo del potencial endógeno establecido en la normativa comunitaria sobre política regional.

V. REFLEXIÓN FINAL

Si una valoración o reflexión global final hubiera que realizar de esta regulación estatal de los incentivos regionales, sería preciso señalar cómo, sin perjuicio de la facultad estatal de ordenación general de la

⁶² Mientras que las zonas con menor nivel de desarrollo se miden en términos de renta y paro, se fijan los techos de intensidad de las ayudas, son propuestas por el Consejo Rector al Gobierno, etc, para las «zonas industriales en declive» y «zonas de específicas circunstancias» no existen criterios objetivos de medición, no tienen otros techos de intensidad las ayudas que los que derivan de la normativa comunitaria y aunque pudieran ser propuestas por el Consejo Rector, igualmente pudiera hacerlo el gobierno directamente.

economía y de la necesidad de una política económica unitaria, no pueden ignorarse los grandes principios vertebradores de la ordenación del Estado.

Principios que, como se viene exponiendo a lo largo de estas páginas, demandan, y en especial en materia de desarrollo económico regional, desarrollar mecanismos de colaboración, coordinación y cooperación en el ejercicio de las competencias económicas por parte de las distintas instancias públicas. Lo cual exige procedimientos participativos, órganos mixtos coordinadores y en definitiva la creación de un marco jurídico de colaboración y coordinación. Marco del que se aleja la reciente regulación de los incentivos regionales que sitúa en un segundo plano la participación autonómica, ignora la existencia de otros instrumentos regionales como el F.C.I. o los planes económicos regionales, y no asimila la normativa comunitaria en materia de desarrollo regional y ayudas públicas, como se acredita al no jerarquizar las zonas beneficiarias, al hacer una limitación parcial de la intensidad de las ayudas, y no garantizar el principio de especificidad regional.

Por otra parte la masiva deslegalización y la amplísima discrecionalidad administrativa que caracteriza esta regulación parece de nuevo afirmar «la pervivencia de una rechazable inercia resistente a la plena penetración del Estado de Derecho en la acción administrativa dispensadora de ayudas públicas»⁶³, comprometiéndose valores jurídicos fundamentales como el de igualdad, libertad, en este caso libertad de empresas⁶⁴, interdicción de la arbitrariedad, etc.

⁶³ Vid sobre el particular el comentario jurisprudencial a la Sentencias de la Sala 3ª del T.C., realizado por el profesor MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ J.L. bajo el título «Subvenciones e Igualdad» en *R.E.D.A.* n.º 65, 1990, pp. 119-129.

⁶⁴ En relación con la tutela del derecho a la libertad de empresa en relación con las ayudas públicas *vid.* art. 19 de la Ley 16/1989 de 17 de julio, de Defensa de la Competencia.

II. Sección Crónicas

