

# Nuevo marco de apoyo territorial a la Empresa: comentario al nuevo Reglamento de la Ley de Incentivos Regionales

**Emilio J. Mata Galán**

Director General de Incentivos Regionales.  
Ministerio de Economía y Hacienda

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

Como más adelante se verá, los cambios registrados durante las dos últimas décadas en España y, en especial, en los últimos años, unido al hecho de que la realidad actual de los incentivos regionales en nuestro país es el resultado de un conjunto sucesivo de modificaciones parciales que se han ido sucediendo en el tiempo, ha dado lugar a una situación en la que resulta preciso proceder a una reforma global del sistema al objeto de adaptarlo a las necesidades y demandas planteadas.

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

El proceso de reforma de los incentivos regionales ha sido largo y complejo, parte de lo cual se debe al gran número de interrelaciones que existen entre éstos y otras políticas. Este hecho exige coordinar el diseño de los incentivos regionales, al menos, con los objetivos de la política de desarrollo regional, de defensa de la competencia, con las políticas sectoriales y de reindustrialización y todo ello en un clima de encuentro entre las diferentes Administraciones Públicas.

Al objeto de estudiar el nuevo marco de los incentivos regionales en España se realizará una breve

descripción de los problemas actuales de los mismos para pasar a continuación a comentar el Reglamento de la Ley 50/1985 y sus implicaciones.

## 1. DEFICIENCIAS DE LA POLÍTICA DE INCENTIVOS REGIONALES EN LA ACTUALIDAD.

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

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

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

### A) Problemas de definición

La Ley 152/1963 de industrias de interés preferente facultaba a los Ministerios de Industria y Energía y de Agricultura, Pesca y Alimentación para proponer la creación de incentivos regionales. Los Planes de Desarrollo Económico y Social definieron otras figuras paralelas a las que pudieran crearse al amparo de la Ley mencionada. Y otras disposiciones como la Ley de Minas y la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario posibilitan también la creación de otros incentivos regionales. En la práctica, el desarrollo de lo dispuesto en las leyes mencionadas ha originado un conjunto de áreas, zonas, polos y polígonos administrados de forma descoordinada y por diferentes órganos de la Administración, sin que exista una estrategia común para todos ellos ni una razón suficientemente relevante que justifique su coexistencia.

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

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

Los topes de ayuda que se conceden en las distintas zonas promocionales existentes en la actualidad son iguales, con lo cual no se realiza ninguna diferenciación ni discriminación entre ellas en base a la importancia de sus respectivas problemáticas regionales. Este hecho, al igual que la existencia de incentivos fiscales, no se ajusta bien a los principios de coordinación de ayudas con finalidad regional, por cuanto no se tienen en cuenta ni los criterios de transparencia ni los de discriminación.

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

Otro tanto sucede con las zonas prioritarias vigentes que, definidas hace también más de cinco años, no tienen porqué coincidir con las prioridades territoriales existentes en la actualidad.

Por otra parte, al haberse diseñado, en su momento, los incentivos regionales vigentes sin tener en cuenta las relaciones que anteriormente se han

mencionado con la Política de Defensa de la Competencia, se aprecian no pocos casos de inadecuación entre los principios de esta política y las características de los incentivos regionales actuales.

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

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

## **B) Problemas de administración.**

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

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

La situación actual de la crisis económica ha endurecido las condiciones en las que se desenvuelven las empresas, lo cual ha dado lugar a que se produzcan cada vez con mayor frecuencia incidencias de suspensiones de pagos, quiebras y embargos, las cuales, cuando se refieren a empresas beneficiarias de los incentivos regionales, requieren tratamientos específicos y novedosos.

Pero si es importante lograr una mayor agilidad en la concesión y en los pagos de los incentivos

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

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

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

### **C) Adaptación a la CEE**

Como se ha apuntado anteriormente, los Principios de Coordinación de los regímenes de ayuda con finalidad regional de la CEE establecen una serie de directrices generales a las cuales deberán adaptarse los incentivos regionales vigentes. Tales directrices se refieren a diferentes aspectos entre los cuales cabe mencionar los criterios de delimitación, los topes de incentivos regionales permitidos, los topes máximos de intensidad de las ayudas, los criterios geográficos y de especificidad regional, los métodos de evaluación de ayudas, los criterios relativos a los costes elegibles y a la actividad seleccionada y los sistemas de vigilancia.

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

En concreto, las deficiencias más notables se observan en los siguientes aspectos. La determinación de las zonas o regiones objeto de incentivos regionales no responde a los criterios exigidos por la Comisión. Los topes máximos de intensidad de las ayudas vigentes no incorporan los principios de discriminación exigidos, no cumpliéndose tampoco algunos de los criterios geográficos de especificidad regional, en especial los que hacen referencia a que

cuando se trata de enfrentarse a problemas diferentes por su naturaleza, su intensidad o su urgencia, la intensidad de las ayudas debe adaptarse a la situación, y el que se refiere a que la graduación y la modulación de las tasas de ayuda según las diferentes zonas y regiones deben estar claramente indicadas. Y en fin, no se tienen en cuenta en la actualidad los métodos de evaluación de las ayudas no realizándose por tanto el cómputo de las mismas en términos de subvención neta equivalente.

### **D) La nueva estructura territorial del Estado.**

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

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

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

La creación de las Comunidades Autónomas introduce nuevos elementos en la dialéctica sectorial-territorial que deben ser contemplados y resueltos conjuntamente. Y aunque esta tarea puede parecer difícil, debe realizarse un esfuerzo por parte de unos y de otros para que el resultado final sea deseable.

En el terreno de la administración de los incentivos regionales, también aparecen nuevos elementos que deben ser considerados. Del sistema de gestión jerárquico y centralista del pasado debe avanzarse a otro de naturaleza competitiva y descentralizada en la cual todas las competencias no corresponden ya a una sola Administración y el que deben aparecer mecanismos de control mutuos de la gestión en ambas Administraciones, de forma que

exista un compromiso de mejorar tal gestión en los dos ámbitos así como los adecuados sistemas, en forma de convenios o de otro tipo, que aseguren la existencia de un interés efectivo en la buena administración del esquema global de los incentivos regionales.

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

## 2. LA REFORMA DE LA POLÍTICA DE INCENTIVOS REGIONALES

La reforma de la política de incentivos regionales se desarrolla a tres niveles, con el objeto explicitado en los mismos de resolver las deficiencias que la misma tiene en la actualidad y que han sido analizadas en el epígrafe anterior.

El primer nivel normativo de la reforma lo constituye la Ley 50/85, de 27 de Diciembre, de Incentivos Regionales para la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales. Esta Ley establece el marco general de la reforma en unos términos suficientemente flexibles para que puedan tener cabida las modificaciones que seguramente se producirán durante los próximos años en la teoría económica que orienta la política de desarrollo regional, y en particular en la de los incentivos regionales. La Ley 50/85 nace, por tanto, con una vocación de permanencia, lo cual únicamente puede lograrse con un articulado que deje amplios márgenes a desarrollos posteriores que se realicen en respuesta a cambiantes evoluciones de la teoría y la práctica de los incentivos regionales. Por ello la Ley establece una serie de grandes líneas que, aunque si bien suponen una opción respecto de los tipos de incentivos regionales que se aplicarán, deja los márgenes necesarios para que su desarrollo completo pueda adaptarse a situaciones diferentes, garantizándose con ello que la citada norma pueda tener una vigencia temporal razonable.

El marco regional definido en la Ley 50/85 puede concretarse en los siguientes aspectos:

a) Se define por primera vez en España el concepto de incentivos regionales y éste se realiza en una norma con rango de Ley. Esto implica eliminar la fuente de dispersión que ha existido en el pasado, donde diferentes leyes sobre materias di-

versas facultaban a diversos Departamentos Ministeriales para crear incentivos regionales. El artículo 1 de la Ley sienta el principio de unificación y ataca frontalmente la dispersión que ha caracterizado hasta el momento esta materia. Este artículo se completa con el 4.4 y con el 5, donde se establece una centralización a nivel estatal de los incentivos regionales en el Ministerio de Economía y Hacienda.

Complementariamente a lo anterior, la Disposición Transitoria Primera de la Ley establece un mecanismo progresivo de derogación de los incentivos regionales vigentes, de forma que la dispersión anterior pueda ser sustituida paulatinamente por el nuevo sistema unificado.

El primer principio que establece la Ley, por tanto, es pasar de un sistema disperso a otro unificado y ello preveyendo una sustitución progresiva, de forma que no aparezcan rupturas temporales en las que las zonas desfavorables no tengan protección. Por su parte, la Disposición Derogatoria establece las normas con rango de ley que la Ley 50/85 deroga.

- b) Como segundo principio se definen los tipos de zonas desfavorecidas donde podrán aplicarse los incentivos regionales. En concordancia con los principios comunitarios, el artículo 2 de la Ley define como tales las zonas con menor nivel de desarrollo y las zonas industrializadas en declive, además de realizar una previsión con el nombre de zonas especiales, donde podrían tener cabida futuros tipos de zonas desfavorecidas no previstas en la teoría actual de los incentivos regionales. En efecto, no es descartable que en un futuro pueda ampliarse la conceptualización de zonas desfavorecidas para dar cabida, por ejemplo, a las zonas fronterizas, o a aquellas especialmente afectadas por fenómenos que actualmente no tienen incidencia en la problemática regional. Constituye, pues, el concepto de las Zonas Especiales una previsión futurista de la Ley, que sin necesidad de modificarla permitirá incluir en lo sucesivo nuevos tipos de zonas problema que puedan definirse.
- c) Establece la Ley como tercer principio en sus artículos 1 y 2 las definiciones mínimas que deberán contener los incentivos regionales. Se aprecian en este sentido orientaciones dirigidas a realizar una selectivación tanto sectorial, al tenerse que explicitar las actividades promocionales, como territorial, al ser necesario fijar de común acuerdo con las Comunidades Autónomas las zonas prioritarias. Este último aspecto

es de la máxima importancia, por cuanto a la necesidad de «común acuerdo» con las Comunidades Autónomas supone el reconocimiento de la competencia de las mismas para diseñar su módulo territorial en concordancia con las atribuciones que las mismas tienen en materia de ordenación del territorio. De esta forma la aplicación de los incentivos regionales deberá ser respetuosa con la estrategia territorial de cada Comunidad Autónoma.

- d) La Ley establece un cuarto principio que es el de la graduación de los incentivos regionales, de acuerdo con la problemática de las diferentes zonas. Este principio, que tampoco se encuentra incluido en la legislación actual, supone la posibilidad de establecer topes de incentivos regionales diferentes en cada una de ellas, posibilitando una discriminación efectiva, dado que la problemática regional de cada zona es diferente.
- e) El artículo 3 de la Ley define los incentivos regionales como incentivos de naturaleza financiera, rechazando la posibilidad de que puedan crearse incentivos de naturaleza fiscal. Este principio constituye también una decisión sobre la polémica planteada respecto a la oportunidad y eficacia relativa de los incentivos fiscales y financieros.
- f) En el artículo 3.2 de la Ley se establece el principio de transparencia de los incentivos regionales y de las ayudas en general, exigiéndose que la acumulación de ayudas en un proyecto no pueda superar unos determinados topes establecidos en términos de Subvención Neta Equivalente. Este principio, que se encuentra en perfecta sintonía con las directrices comunitarias, supone un importante reto en la línea de ordenar la aplicación de los incentivos regionales y de las ayudas en general, al tiempo que se busca una efectiva coordinación con la política de defensa de la competencia.
- g) El artículo 4 establece el principio general del diseño y administración de los incentivos regionales. Se parte de la idea de que los incentivos regionales están fuertemente relacionados al menos con las siguientes políticas: de desarrollo regional; de defensa de la competencia; sectoriales; de empleo; urbanística; y de medio ambiente. Para lograr una coordinación efectiva se crea un Consejo Rector, presidido por el Secretario de Estado de Economía e integrado por Directores Generales representantes de los Departamentos Ministeriales con competencias en

las materias mencionadas. El alto nivel del mencionado Consejo asegura que el mismo pueda establecer directrices de aplicación de los incentivos regionales para una más efectiva utilización de los mismos. De acuerdo con las citadas directrices, la valoración de los proyectos correrá a cargo de Grupos de Trabajo especiales con la participación de las Comunidades Autónomas.

Este mecanismo de administración se completa con el artículo 5, donde para dotar de agilidad al sistema se faculta al Ministerio de Economía y Hacienda para realizar la concesión de los incentivos regionales en proyectos inferiores a 1.000 millones de pesetas.

- b) Finalmente, la Ley establece en sus artículos 6 y 7 la necesidad de llevar a cabo un efectivo control de seguimiento de los incentivos regionales, al objeto de evitar una mala utilización de los recursos públicos.

En consecuencia, la Ley, aunque breve, define una serie de principios generales que raramente se encuentran articulados a un nivel normativo similar. La definición de estos principios es al tiempo suficientemente clara como para orientar un desarrollo posterior y suficientemente flexible para que se puedan incorporar los avances que sobre esta materia se vayan realizando.

El segundo nivel normativo de la reforma lo constituye el Real Decreto 1535/1987, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 50/1985, de Incentivos Regionales para la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales. El mencionado Reglamento desarrolla los principios anteriormente señalados en 36 artículos, una Disposición Derogatoria y otra Final.

Comienza el Reglamento de la Ley definiendo las clases de zonas promocionales o desfavorecidas donde serán de aplicación los incentivos regionales, estableciendo los criterios para su creación.

Las zonas con menor nivel de desarrollo reciben el nombre de Zonas de Promoción Económica, estableciéndose tres categorías, de acuerdo con los techos máximos de incentivos regionales que pueden concederse. Estas zonas se definirán en aquellas áreas geográficas con menor nivel de desarrollo, medido éste de acuerdo con los indicadores de renta por habitante y tasa de paro, aunque también pueden tomarse en consideración otros que sean representativos de la intensidad de los problemas regionales.

El segundo tipo de zonas asistidas son las Zonas Industrializadas en Declive, que se crearán en aquellas áreas geográficas singularmente afectadas por un importante proceso de ajuste industrial. Estas zonas se configuran como actuaciones de choque, lo que significa que su vigencia será temporal (18 meses, prorrogables como máximo por otros 18) y podrán recibir un tratamiento especial en materia de los tipos de incentivos regionales que puedan concederse. El objeto de estas zonas es prioritariamente lograr la reindustrialización de las correspondientes áreas geográficas, aunque también sea importante paliar los efectos directos de la reconversión industrial.

El artículo 5 del Reglamento establece el mecanismo de creación de las zonas promocionables, en la cual participarán las Comunidades Autónomas afectadas, la Dirección General de Incentivos Económicos Regionales y Consejo Rector, que elevará las propuestas al Gobierno.

El Capítulo 2 del Reglamento está destinado a profundizar en el principio de selectividad definido en la Ley. El artículo 7 regula las actuaciones a llevar a cabo en materia sectorial, estableciéndose que para cada zona deberá determinarse con claridad cuáles son sectores promocionales y cuáles son aquéllos otros que no podrán recibir los incentivos regionales. Las especificaciones contenidas en el artículo 7 continúan una apuesta por la objetividad del sistema, al tiempo que permiten plasmar las estrategias sectoriales en el desarrollo regional y dar un paso importante en el sentido de reducir los tradicionales conflictos sectoriales-territoriales. El artículo 8 define con claridad la tipología de los proyectos promocionales, distinguiéndose los 4 tipos siguientes: creación de nuevos establecimientos; ampliación; traslado y modernización. En cada caso se definen los criterios concretos que permiten identificar a un proyecto dentro de la tipología, estableciéndose como denominador común la necesidad de crear o mantener empleo. Esto supone que los incentivos regionales se coordinen con la política de empleo general, al aplicarse a proyectos que contribuyen a los objetivos de la misma.

El artículo 9 establece otro importante principio selectivo, al exigirse que los proyectos que puedan aprobarse sean viables y dispongan de un nivel de autofinanciación suficiente, además de que no puedan subvencionarse proyectos ya iniciados. Este conjunto de principios supone que los incentivos regionales se definen como instrumentos de promoción y no de ayuda y que los mismos deben desti-

narse a desarrollar proyectos que generen riqueza, es decir, proyectos que puedan sobrevivir en el tiempo gracias a su solidez. Por otra parte, ello supone negar validez a la idea de que pueda contribuirse al desarrollo regional apuntalando proyectos con pocas perspectivas de sobrevivir en el tiempo. La dicotomía promoción versus ayuda debe distinguirse con nitidez. Debe olvidarse la idea paternalista de la Administración Pública dirigida a ayudar proyectos que no pueden sobrevivir en el futuro para hacer hincapié en la utilización de los recursos públicos con fines de promoción de proyectos viables. Tras el artículo 9 del Reglamento subyace la idea de que sólo los proyectos viables son los que generan riqueza y a la postre contribuyen efectivamente al desarrollo regional.

Por último, el artículo 10 del Reglamento concreta la tipología de inversiones que pueden ser incentivables. Se apuesta por las inversiones en activos fijos materiales, aunque también se acepta la posibilidad de subvencionar algunas de naturaleza inmaterial, como por ejemplo, las inversiones en investigación y desarrollo, de tanta actualidad. En concordancia con la realidad presente se amplía el espectro de las formas de pago para aceptar junto con las fórmulas de pago al contado, otras como las de pago aplazado o «leasing» más acordes con los actuales sistemas de financiación de ciertos activos fijos.

El Capítulo tercero del Reglamento desarrolla el principio de transparencia, además de concretar la tipología de los incentivos regionales. Respecto a esta última, el artículo 11 establece la base del mecanismo de «opción de subvenciones», el cual, por su carácter novedoso resulta preciso analizar.

Aunque está prevista su implantación en una segunda fase, la opción de subvenciones supone que los incentivos regionales se conceden de acuerdo con las necesidades financieras del proyecto, teniendo muy en cuenta el análisis del origen y aplicación de fondos durante el periodo de desarrollo del mismo. De esta forma, los incentivos regionales irían a cubrir los gaps financieros a que se fuera enfrentando el proyecto en el curso de su desarrollo.

El resto del capítulo define las subvenciones máximas en términos equivalentes para diferentes tipos de zonas. Estas subvenciones máximas lo son por la acumulación de ayudas en un mismo proyecto, de forma que los topes máximos de incentivos regionales para cada zona puedan ser inferiores a los topes máximos establecidos en el punto 1 del artículo 14. El punto 2 del mismo artículo establece un mecanismo de flexibilidad mediante el cual se

pueden superar excepcionalmente los topes de acumulación mencionados cuando el interés del proyecto lo justifique. El artículo 15 señala que el cómputo acumulado de ayudas se realizará en términos de Subvención Neta Equivalente, de acuerdo con los criterios de cálculo que establezca en cada momento la Comisión de las Comunidades Europeas. Del cómputo de acumulación de ayudas podrán excluirse algunas, de acuerdo con las prioridades de la política económica general en cada momento y de lo establecido en el artículo 16.

Finalmente, se establece que el importe máximo de los incentivos regionales a conceder se establecerá en los Reales Decretos de Delimitación por los que se crea cada zona.

El Título 2 del Reglamento está referido a los Organos Gestores de los incentivos regionales y al procedimiento de administración de los mismos.

La administración de los incentivos regionales se realizará por el Consejo Rector, la Dirección General de Incentivos Económicos Regionales y las Comunidades Autónomas.

El procedimiento de administración supone una importante participación de las Comunidades Autónomas, de forma que el sistema puede definirse como de administración compartida. Prevé el artículo 19 del Reglamento que en el seno del Consejo Rector se podrán constituir comisiones que atiendan a aspectos singulares de zonas o áreas determinadas. Con ello se está determinando el hecho de que las Comunidades Autónomas deben participar en el diseño de los incentivos regionales en sus respectivos territorios. De esta forma la colaboración entre ambas Administraciones se extiende tanto al ámbito de la administración como al del diseño de los incentivos regionales.

El procedimiento de administración debe ser reglado y las decisiones deben adoptarse de acuerdo con unos criterios específicos establecidos con carácter general. El Reglamento sienta las bases para poder llevar a cabo una administración descentralizada de los incentivos regionales, de forma que se gane en agilidad y eficacia.

De los aspectos de la administración recogidos en el Reglamento conviene señalar la flexibilización que se ha producido en los campos de la valoración al poder realizarse ésta con criterios diferentes en cada zona, en la tramitación al eliminar actuaciones innecesarias (concesión por el Consejo de Ministros de todas las subvenciones, publicación en el B.O.E. de las mismas, etc.) al suavizar las garantías exigidas y al dotar de mecanismos más adaptados

a la realidad en el importante terreno de las incidencias posteriores a la concesión y modificaciones del proyecto que se recoge en el artículo 32. Esto último es de especial importancia, por cuanto rompe el sistema actual de todo o nada que exige que un proyecto o se declare cumplido o se declare incumplido, con poca posibilidad de graduar los casos intermedios. Las previsiones del artículo 32, junto con el punto 3 del artículo 34, establecen un mecanismo realista de analizar las consecuencias de un eventual desarrollo del proyecto de forma diferente a lo establecido en el momento al realizar la concesión de los incentivos regionales.

Finalmente, el Reglamento insiste en el control e inspección de los incentivos regionales. Se regulan las competencias en este tema, así como la necesidad de realizar un seguimiento periódico de los proyectos y, en todo caso, de efectuar una comprobación final de la cual se deduzca si el proyecto ha cumplido o no las condiciones establecidas.

### 3. CONCLUSIONES

El tercer nivel normativo de la reforma lo constituyen los Reales Decretos de Delimitación por los cuales se crea cada una de las zonas promocionables. Para cada Zona de Promoción Económica, Industrializada en Declive o Especial, debe dictarse un Real Decreto de Delimitación en el que se especifique básicamente lo que se indica en el artículo 6 del Reglamento. Estos Reales Decretos de Delimitación serán los que facultan a la Administración para la concesión efectiva de los incentivos regionales, incorporando las peculiaridades que deben tenerse en cuenta en cada uno de ellos, de forma que pueda hacerse frente a la problemática específica que aqueje a cada región asistida.

Aunque la reforma del nuevo marco de los incentivos regionales se llevará a cabo de acuerdo con los tres niveles normativos señalados, puede ser necesaria la elaboración de algunas normas de rango inferior relativa a la explicitación del mecanismo de administración; sin embargo, en tal caso se trataría de normas de desarrollo de los principios establecidos en las disposiciones anteriores.

En consecuencia, la reforma de los incentivos regionales se lleva a cabo en tres niveles normativos, como se indicó anteriormente. Los dos primeros, ya publicados en el Boletín Oficial del Estado en estos momentos, establecen y desarrollan los principios generales de la reforma y son comunes para

todas las zonas promocionables. El tercer nivel normativo, esto es, los Reales Decretos de Delimitación, se adaptan a las peculiaridades de cada zona asistida y contienen variaciones de unas a otras, de acuerdo con las características especiales de la zona donde se apliquen.

Una vez que durante los próximos meses se haya completado la reforma que brevemente se ha comen-

tado en las páginas anteriores, se habrá modificado una política cuyos orígenes se remontan a los años cincuenta, sin que desde aquellas fechas se haya realizado un planteamiento global como el actual, habiéndose puesto en práctica, por otra parte, una serie de reformas parciales que han complicado excesivamente la misma y han acabado por reducir significativamente su eficacia.