

# COORDINACION Y COHERENCIA ENTRE POLITICA REGIONAL Y POLITICA DE LA COMPETENCIA: LOS INCENTIVOS REGIONALES

Por BERNARDO FERNANDEZ PEREZ (\*)

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN.—2. LA REFORMA DE LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA: CRITERIOS DE APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE CONCENTRACIÓN GEOGRÁFICA.—3. LA POLÍTICA DE LA COMPETENCIA COMO MARCO DE UN INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA REGIONAL NACIONAL: LOS INCENTIVOS REGIONALES.—4. LA COORDINACIÓN DE LOS RÉGIMENES DE AYUDA CON FINALIDAD REGIONAL. EL MÉTODO DE APLICACIÓN DE LAS LETRAS A) Y C) DEL APARTADO 3 DEL ARTÍCULO 92.2 TCE.—5. LOS PROBLEMAS DE COHERENCIA GEOGRÁFICA Y TEMPORAL ENTRE INTERVENCIONES ESTRUCTURALES E INCENTIVOS REGIONALES. EL CASO ESPAÑOL.

## 1. INTRODUCCIÓN

El instrumento de corrección de los desequilibrios regionales en el seno de la UE se identifica habitualmente con la política regional comunitaria. Sin embargo, también en el interior de cada Estado miembro la política regional nacional estimula el crecimiento económico de sus regiones más desfavorecidas recurriendo a medidas que incentivan las inversiones productivas y orientan su localización. Uno de los instrumentos más comu-

---

(\*) Profesor Asociado de Derecho Comunitario, Universidad de Oviedo.

nes de esta política de desarrollo económico territorial en todos los Estados lo constituyen las ayudas públicas con finalidad regional a las actividades empresariales, los comúnmente denominados incentivos regionales. Ambas líneas de actuación, la de la política regional comunitaria y la de ayudas públicas con finalidad regional, ven delimitados sus ámbitos territoriales de actuación respectiva por las autoridades comunitarias: en la política regional, de forma directa e inmediatamente aplicable —determinando, aun cuando sea en cooperación con las autoridades nacionales, las regiones asistidas—, y en la política de incentivos también directamente, previa propuesta del Estado, si bien la decisión comunitaria se aplica de forma mediata, ya que la delimitación que efectúa la Comisión de la intensidad máxima y forma de la ayuda pública permitida, el tipo de inversión elegible, así como la localización posible de las mismas en cada Estado —el mapa de incentivos regionales—, aunque de carácter vinculante, constituye el marco que la autoridad nacional modula de acuerdo con su concreta política de corrección de desequilibrios, sin estarle permitido modificar sus límites.

Los desequilibrios regionales, reflejo de una quiebra de la cohesión económica y social, se configuran por esta vía como un punto de convergencia de dos políticas comunitarias, la regional y la de competencia. Esta debe eliminar los obstáculos a la construcción del mercado común, es decir, las medidas de protección que falseen la libre competencia, el régimen de igualdad operatoria en el mercado, mediante la erradicación de toda ayuda pública que por su capacidad de afectar a los intercambios comerciales entre los Estados, de alterar la competencia y favorecer a determinadas empresas o producciones, sea incompatible con el mercado común (art. 92 TCE). Mas no toda ayuda otorgada por el Estado es incompatible con el mercado: 1) son compatibles permanentemente, por expresa disposición legal, las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales, siempre que se otorguen sin discriminaciones basadas en el origen de los productos, y las destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional [art. 92,2, a) y b) TCE]; asimismo, lo fueron, se entiende que transitoriamente, las destinadas a favorecer la economía de determinadas regiones de la antigua RFA afectadas por la división de Alemania [art. 92.2, c) TCE ]; 2) pueden considerarse generalmente compatibles, entre otras y en lo que aquí interesa, las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o

en las que exista una grave situación de subempleo [art. 92.3, a) TCE ], y bajo determinadas condiciones —las de no alterar los intercambios en forma contraria al interés común—, también son compatibles las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas [art. 92.3, c) TCE] (1). Hay, por consiguiente, en la política de competencia comunitaria una finalidad complementaria de la buscada por la política regional, la de perseguir la cohesión sin obstaculizar la evolución hacia el mercado interior mediante la concesión de ayudas para favorecer la mejora de las regiones periféricas y de las zonas más pobres de la Comunidad. La Comisión lo declaraba así en su *XX Informe sobre la política de competencia*:

«Una política más estricta (en el análisis de las ayudas estatales) en las regiones de mayor riqueza aumentará el diferencial de ayudas a favor de las regiones menos avanzadas y, de esta manera, contribuirá a la cohesión. Esta política de mayor rigor en las regiones más ricas, en las que los efectos nocivos de las ayudas pueden ser notables, no sólo estará centrada en las ayudas regionales de estas regiones, sino también en otros programas horizontales o sectoriales que repercutan primordialmente en ellas. Así, la política reforzada de ayudas estatales se convierte en un complemento de los fondos estructurales de la Comisión» (2).

No siempre, sin embargo, resulta sencillo armonizar los efectos de ambas políticas, que persiguen objetivos distintos —la cohesión y la integración económica— no necesariamente vinculados por una correlación positiva, como ha demostrado la experiencia histórica, aunque se pretenda que resulten complementarios. Unas veces lo impedirá la necesaria jerarquización, la imprescindible elección y consiguiente renuncia o preterición

---

(1) Sobre el régimen general comunitario de las ayudas de Estado puede verse, en la bibliografía española más reciente, G. FERNÁNDEZ FARRERES, *El régimen de las ayudas estatales en el Comunidad Europea*, Madrid, 1993; L. FERNÁNDEZ DE LA GÁNDARA y A. -L. CALVO CARAVACA, *Las ayudas de Estado en la Comunidad Económica Europea: Análisis y perspectivas*, Murcia, 1991; A. VALLE GÁLVEZ, «Las ayudas de Estado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», en GIL CARLOS RODRÍGUEZ IGLESIAS y DIEGO J. LIÑÁN NOGUERAS (directores), *El Derecho Comunitario europeo y su aplicación judicial*, Madrid, 1993, págs. 885-934.

(2) Luxemburgo, 1991, pág. 144.

entre objetivos cuando éstos resulten parcialmente incompatibles en el caso concreto: algunos autores lo han puesto de relieve al comentar la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia y en concreto la sentencia en el asunto 21/88, «Du Pont de Nemours Italiana c. Unità Sanitaria Locale n° 2 di Carrara», estimando que el Alto Tribunal supeditaba los artículos del Tratado que modulan y excepcionan el régimen de libre competencia con la finalidad de corregir desequilibrios regionales —art. 92 y siguientes TCE— a la disposición específica que garantiza la concurrencia en la libre circulación de mercancías —art. 30 TCE— (3). En otras ocasiones la dificultad reside en la falta de homogeneidad entre los requisitos de aplicación de ambas políticas, especialmente en la ausencia de coherencia relevante entre los ámbitos geográfico —delimitación de regiones asistidas y mapa nacional de incentivos— y temporal —períodos respectivos de vigencia—. El presente trabajo intenta precisamente poner de relieve los intentos de coordinar ambas políticas y analizar los términos en que se ha traducido esta pretensión en la práctica.

## 2. LA REFORMA DE LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA: CRITERIOS DE APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE CONCENTRACIÓN GEOGRÁFICA

Una vez comprobado que la realización del mercado común no conduciría por sí misma a la eliminación de las disparidades entre las diferentes regiones de los Estados miembros ni a la supresión del retraso de las menos favorecidas, la Comunidad puso en marcha una serie de intervenciones estructurales de índole jurídico-económico que, sin base expresa en el Tratado, vendrían a configurar en sucesivas fases la política regional comunitaria (4). Sin embargo, los diferentes instrumentos financieros se caracterizaban inicialmente por su elevado número y por su hete-

(3) J. M. FERNÁNDEZ MARTÍN y O. STEHMANN, «Product market integration versus regional cohesion in the Community», *European Law Review*, vol. 16, núm. 3, junio 1991, págs. 216-243. Sobre el difícil equilibrio entre la política de competencia y la política regional, A. EVANS y S. MARTIN, «Socially acceptable distortion of competition: Community policy on state aid», *European Law Review*, vol. 16, núm. 2, abril 1991, págs. 79-111.

(4) Sobre las fases de evolución de la política estructural comunitaria puede verse J. KENNER, «Economic and Social Cohesion — The Rocky Road Ahead», *Legal Issues of European Integration*, 1994, págs. 7-30.

rogeneidad y, como ha señalado A. Valle Gálvez, «no existía una planificación de objetivos y estrategias, por lo que la desconexión entre los distintos elementos integrantes de la política, y de ésta con las demás políticas comunitarias era considerable» (5); por otro lado, los procedimientos dispares aplicados por los distintos mecanismos de intervención originaban una complejidad y falta de flexibilidad crecientes (6).

La consagración en el Acta Unica Europea de la noción de cohesión económica y social supuso un cambio trascendental en esta situación que va a afectar de manera decisiva a los fondos estructurales y demás instrumentos financieros comunitarios, al asociarlos directamente al objetivo general de cohesión y disponer su reforma en el artículo 130 D, con la finalidad de asegurar su coherencia en el conjunto de la actuación comunitaria. De esta forma, la reforma operada en 1988 sustituye la aproximación por instrumento propia del pasado por un enfoque global y coordinado en materia de política estructural (7).

Desde el primer momento, se puso de relieve que la reforma iba a estar presidida por cuatro principios básicos: concentrar la acción de los Fondos en objetivos precisos; dotar a los fondos de recursos financieros adecuados; establecer un nuevo método de acción basado en la complementariedad, la cooperación y la programación; simplificar para coordinar mejor (8). A los fines de este trabajo, nos interesa detenernos en dos de ellos.

En primer lugar, las intervenciones se concentran en cinco objetivos prioritarios, seleccionados por la Comisión para responder a las exigencias de los artículos 130 A y 130 C y realzar el potencial económico de la Comunidad y, especialmente, de sus recursos humanos. Estos objetivos, consagrados en el artículo 1 del Reglamento-marco, persiguen la recuperación de las regiones con menor nivel de desarrollo, la reconversión de las zonas industrializadas en declive, la lucha contra el paro de larga du-

---

(5) «La cohesión económica y social como objetivo de la Unión Europea. Análisis y perspectivas», *RIE*, vol. 21, 1994, págs. 343.

(6) Así se puso de relieve por la Comisión en el *Vademécum de la reforma de los fondos estructurales comunitarios*, Luxemburgo, 1989, pág. 9.

(7) Comisión de las Comunidades Europeas, *La réforme des fonds structurels: un outil pour la cohésion économique et sociale*, Luxemburgo, 1992, pág. 7.

(8) Doc. COM (87) 376 final relativo a la reforma de los fondos estructurales, 5 agosto 1987, págs. 3-4. En el *Vademécum* estos principios se desglosan en cinco: concentración de las intervenciones en cinco objetivos prioritarios; cooperación; coherencia, especialmente con las políticas económicas de los Estados miembros; gestión más adecuada de los fondos; simplificación, seguimiento y flexibilidad.

ración, la integración profesional de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral, la adaptación de los trabajadores a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción, la adaptación de las estructuras agrarias y el desarrollo de las zonas rurales. La concentración así operada obedece a criterios de elegibilidad de dos tipos diferentes: geográficos o funcionales. Los primeros encuentran acogida en los objetivos núms. 1, 2 y 5 b) y son los que resultan pertinentes para nuestro estudio. Para su identificación, se utiliza la nomenclatura de unidades territoriales estadísticas (NUTS), establecida por la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas por considerar que proporciona un marco de referencia uniforme (9).

En esta dirección, las regiones con menor nivel de desarrollo son aquellas cuyo PIB/habitante en el nivel administrativo NUTS II, en paridad de poder adquisitivo, es inferior al 75 por 100 del valor medio de la Comunidad; conforme a la previsión establecida en 1988, la concentración geográfica así realizada suponía la cobertura de aproximadamente un 20 por 100 de la población comunitaria (10). A su vez, las zonas industrializadas en declive que pueden recibir ayuda comunitaria son aquellas que se caracterizan por un elevado índice de desempleo, un porcentaje de empleo industrial igual o superior a la media comunitaria, aunque declinante, y graves problemas industriales, considerándose que la intervención en un espacio territorial delimitado permite una concentración satisfactoria y una utilización racional de los recursos (11), estimándose que la acción comunitaria cubre de un 12 por 100 a un 15 por 100 de la población comunitaria; estos planes de reconversión regional y social pueden abarcar zonas

---

(9) EUROSTAT, *Regions. Nomenclature of Territorial Units for Statistics*, Luxemburgo, 1990.

(10) La Comisión ha consolidado el uso del Producto Interior Bruto per cápita en paridad de poder adquisitivo como la unidad estadística de medición homogénea de las disparidades regionales, abandonando otros indicadores elaborados en la pasada década, el índice sintético por ejemplo. Cfr. COMISIÓN EUROPEA, *Competitividad y cohesión: las tendencias de las regiones. Quinto informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad*, Bruselas, Luxemburgo, 1994, págs. 21-42. Una exposición de los problemas inherentes a la elección de indicadores de disparidades y de las características de éstos puede verse en I. BEGGS y D. MAYES (con la colaboración de A. SHIPMAN y M. LEVITT), *Una nueva estrategia para la cohesión económica y social después de 1992*, Luxemburgo, 1991, págs. 31-39.

(11) Doc COM (87) 376 final, *cit.*, pág. 6.

de escala inferior a la región, esto es, NUTS III, cuencas de empleo, núcleos urbanos, ayuntamientos etc., no siempre coincidentes con zonas administrativas —criterio predominante en la delimitación de unidades estadísticas territoriales (NUTS)—, sino zonas funcionales representativas de mercados de trabajo relativamente cerrados y diferenciados. Finalmente, el desarrollo de las zonas rurales se planifica también con arreglo a criterios de concentración territorial y también puede abarcar NUTS III e incluso zonas homogéneas que no se correspondan con este tipo de zonas administrativas (12).

En segundo lugar, las actuaciones deben responder a los principios de complementariedad con las iniciativas nacionales y coherencia con las políticas económicas de los Estados miembros. Como indicó en su momento la Comisión, teniendo en cuenta las prioridades fijadas y las limitaciones presupuestarias, ésta «tendrá que mantener una estrecha concertación con los Estados miembros que haga posible un reparto de funciones entre la Comunidad y el nivel nacional» (13) al tiempo que, teniendo presente que las decisiones adoptadas por cada agente económico influye en la situación económica general, la optimización de los esfuerzos exige que los planes y estructuras de apoyo comunitarias incluyan «los elementos necesarios para articular las prioridades de intervención de los fondos estructurales con las opciones económicas de los Estados miembros. De este modo se podrá obtener la máxima sinergia entre la intervención estructural comunitaria y las medidas nacionales»(14). La persecución de estas metas conduce en la reforma de 1988 al establecimiento de un procedimiento común articulado en cuatro fases conforme a las cuales las autoridades nacionales elaboran los planes plurianuales, la Comisión fija las prioridades estructurales de apoyo comunitarias que luego son implantadas a través de las formas de intervención que correspondan y son objeto de un proceso de seguimiento y evaluación (15).

En este orden de ideas, es interesante poner de relieve que dentro de la búsqueda de coherencia se ha hecho siempre particular hincapié en el paralelismo con los incentivos regionales. Así, refiriéndose al criterio de

---

(12) *Vademécum, cit.*, pág. 29.

(13) Doc. COM (87) 376, *cit.*, pág. 13.

(14) *Vademécum, cit.*, pág. 16.

(15) Para una descripción detallada del procedimiento puede verse el *Vademécum*, págs. 27-41.

elección de las regiones con menor nivel de desarrollo, la Comisión señala en 1987:

«Además, este método garantiza una buena coherencia con la definición de regiones elegibles para la concesión de incentivos regionales en aplicación de la letra a) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado» (16).

Igualmente, al hablar de las zonas industrializadas en declive, vuelve a afirmar:

«La Comisión tratará en especial de garantizar la coherencia entre las normas de aplicación de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 del Tratado (incentivos regionales) y la intervención de los Fondos estructurales para el objetivo núm. 2» (17).

Como es sabido, la nueva reforma de los Fondos llevada a cabo en 1993 refuerza y consolida los principios en torno a los cuales se había vertebrado la anterior. Los objetivos seleccionados en base a criterios geográficos se mantienen inalterados en su definición (18), si bien se incluyen nuevas regiones en el objetivo núm. 1, lo que amplía al 26,6 por 100 la población comunitaria cubierta y se desarrollan los criterios de selección de las zonas del objetivo núm. 5 b) (19). De otro lado, en la propuesta de la Comisión se insiste en la importancia de los factores geográficos de selección y de la compatibilidad y complementariedad con otras

---

(16) Doc COM (87) 376 cit., pág. 6. Lo mismo se repite en el Doc COM (87) 376/2/Revisión final, 24 agosto 1987, pág. 6.

(17) *Ibid.*

(18) Tan sólo en el objetivo núm. 5 b) se añade que se aspira a facilitar el desarrollo «y el ajuste estructural» de las zonas rurales.

(19) Frente a los tres criterios principales establecidos en 1988 (bajo nivel de desarrollo socioeconómico, elevado índice de empleo agrícola y bajo nivel de renta agraria), ahora se recoge como criterio general el bajo nivel de desarrollo económico y se añaden otros tres, de los cuales es preciso reunir al menos dos: elevado índice de empleo agrícola, escaso nivel de renta agraria, baja densidad de población o tendencia importante a la despoblación. También se añade entre los criterios secundarios las consecuencias de la reestructuración del sector pesquero. Para un análisis comparado de las dos reformas puede verse COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Fondos Estructurales Comunitarios 1994-1999*, Luxemburgo, 1993.



políticas comunitarias y con las nacionales y en esta vía se reitera la necesidad de conseguir la adecuación mutua de las políticas estructurales y las ayudas estatales, esta vez desde la doble perspectiva de la búsqueda de la eficacia y del respeto de la política de la competencia, apuntando:

«El estudio de los criterios de selección de las zonas subvencionables plantea la cuestión de la correlación entre las disposiciones de los Reglamentos sobre los Fondos estructurales y las decisiones de la Comisión acerca de las ayudas estatales. La Comisión se ha comprometido a aumentar esta correlación... Podría conseguirse una mayor coherencia mediante la adopción de un calendario común para determinar qué zonas son subvencionables con arreglo a las dos políticas mencionadas y, además, comprobando que las zonas con derecho a ayudas de los Fondos estructurales pueden también recibir ayudas regionales nacionales cuando el Estado miembro así lo desee» (20).

---

(20) Doc COM (93) 67 final, 10 marzo 1993, pág. 15. *Europe* (19 de febrero de 1993, págs. 11-2) refería esta cuestión al informar de los aspectos principales de la reforma, tal como habían sido sintetizados en un documento presentado por el comisario B. Millan, en los siguientes términos: «La Commission s'est engagée à réaliser une plus grande cohérence géographique et à adopter un *calendrier commun* pour la détermination de l'éligibilité au titre de la politique régionale et de la politique des aides en mettant ainsi fin à la possibilité que l'éligibilité aux aides soit supprimée ou réduite dans les régions éligibles à l'assistance des Fonds Structurels pendant la durée d'un C (adre) C(ommunautaire d') A (ppui)». Sobre la necesidad de articular ambas políticas se habían pronunciado sendos estudios auspiciados por la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, Ch. NAM y J. REUTER (con la colaboración de A. GAELLI), *El impacto de 1992 y la legislación asociada sobre las regiones menos favorecidas de la Comunidad Europea*, Luxemburgo, 1991, págs. 11-3,30, 41, passim; I. BEGG y D. MAYES, *ob. cit.*, págs. 87-88; F. FRANZMEYER, P. HRUBESCH, B. SEIDEL y C. WEISE (con la colaboración de I. SCHEIGER), *Efectos regionales de las políticas comunitarias*, Luxemburgo, 1991, págs. 15, 81-9. En este mismo sentido se ha pronunciado entre nosotros A. VALLE GÁLVEZ (*ob. cit.*, pág. 902, nota 64) cuando refiere la tendencia actual de la Comisión a coordinar las intervenciones de la Política Regional con el derecho de la competencia.

### 3. LA POLÍTICA DE LA COMPETENCIA COMO MARCO DE UN INSTRUMENTO DE LA POLÍTICA REGIONAL NACIONAL: LOS INCENTIVOS REGIONALES

La política regional comunitaria coexiste con las políticas regionales nacionales, con el conjunto de medidas que los Estados miembros adoptan para corregir los desequilibrios territoriales internos. Como es sabido, el crecimiento económico de las regiones, su riqueza relativa depende de su capacidad para captar y retener la actividad productiva y generar empleo o del incremento de la productividad obtenida por el trabajador medio. El desarrollo regional se vincula así a un conjunto de factores o condiciones de posibilidad de atracción de inversiones o de mejora de su productividad, se asocia a un incremento de equipamientos, de infraestructuras, de capital humano y de capital tecnológico. En este conjunto radica la generación de ventajas comparativas para la localización de nuevas inversiones productivas; no hay empresa que decida su emplazamiento en una zona con exclusión de otra —salvo que esté condicionada por la carencia de alternativa de localización de una determinada materia prima— sin ponderar factores como la proximidad al mercado, la calidad y disponibilidad de la mano de obra y su nivel de formación, la dotación de infraestructuras, la calidad de vida del emplazamiento, el marco empresarial y social en el que proyecta instalarse, el potencial educativo e investigador de la zona. Las desigualdades de dotación de estos factores introducen, en consecuencia, distorsiones geográficas en el mercado y en la competencia, en la atracción de nuevas inversiones productivas, reducen o aumentan en proporción a su presencia en una región los costes de producción, están en la raíz de los desequilibrios regionales y su mejora, por consiguiente, presente en toda estrategia de desarrollo regional.

Toda política regional de un Estado miembro se ejecuta habitualmente en el marco de la política regional comunitaria —escalonada en planes de desarrollo regional, marcos comunitarios de apoyo y planes operativos— y se beneficia además del conjunto de medidas que integran la política general, sin que se distinga en este caso necesaria y sistemáticamente en cada ocasión las decisiones dirigidas específicamente a propiciar el desarrollo regional de aquellas otras que lo favorecen indirectamente con la mejora de las condiciones generales del país. Hay, sin embargo, una medida que se identifica clásica y genuinamente como un instrumento de la

política regional de los Estados miembros: los incentivos regionales; su eficacia como factor de discriminación en la atracción y localización de las inversiones productivas es actualmente muy discutida, y se duda cada vez con mayor frecuencia de su peso en la decisión final del inversor, pero no hay política nacional que renuncie a integrar los incentivos regionales en su propia estrategia de desarrollo regional, aunque se aprecie recientemente un comportamiento distinto según se trate de Estados miembros del Norte o del Sur (21).

La ayudas de Estado con finalidad regional complementan desde la perspectiva nacional las acciones de desarrollo previstas en los marcos comunitarios de apoyo y son cofinanciadas por los Fondos estructurales (22). Sin embargo, acciones estructurales e incentivos regionales cuentan

---

(21) COMISIÓN EUROPEA, *Competitividad y cohesión...*, cit., pág. 137. El análisis comunitario de la evolución del comportamiento de los Estados en el uso de los incentivos regionales, en su peso presupuestario comparado con otras modalidades de ayudas pública, en COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Primera encuesta sobre ayudas estatales en la Comunidad Europea*, Luxemburgo, 1989; COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, *Second rapport sur les aides d'Etat dans le secteur des produits manufacturés et certains autres secteurs dans la Communauté Européenne*, Luxemburgo, 1990; COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Tercera encuesta sobre ayudas estatales a la producción industrial y otros sectores en la Comunidad Europea*, Luxemburgo, 1993. El examen periódico de la evolución de los incentivos regionales en la Europa comunitaria (incluye además a Suecia) en D. YUILL y otros, *European regional incentives, 1992-93. Directory and review of regional grants and other aid available for industrial and business expansion in the member states of the European Community and Sweden*, 12th. Ed., Londres, 1992.

(22) El marco comunitario de apoyo 1989-1993 para el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (objetivo 1) de España previó, por ejemplo, como estrategia funcional en este tipo de regiones la mejora de su tejido productivo a través, entre otros ejes de desarrollo, de la promoción directa de la actividad económica en los sectores de la industria, artesanado y servicios, con una dotación en el período de 283 MCUS. El Marco fue aprobado por Decisión de la Comisión 89/641/CEE, de 31 de octubre de 1989 (DOCE N.º L 370, de 19 de diciembre de 1989), y complementado por Decisión de la Comisión 91/649/CEE, de 10 de diciembre de 1991 (DOCE N.º L 350, de 19 de diciembre de 1991) y Decisión de la Comisión 93/532/CEE, de 24 de septiembre de 1993 (DOCE N.º L 260, de 19 de octubre de 1993). De modo análogo, el marco comunitario de apoyo para las regiones españolas del objetivo núm. 1, aprobado por decisión de la Comisión 94/624/CE (DOCE N.º L 250, de 26 de septiembre de 1994) prevé intervenciones en materia de desarrollo del tejido económico que se articularán, en relación con el FEDER, mediante un programa operativo de Incentivos Regionales que dará continuidad al vigente entre 1991 y 1993.

con distinto tratamiento y perspectiva en el Tratado de la Comunidad Europea —arts. 130A a 130 E, en el Título dedicado a la cohesión económica y social, y arts. 92 a 94 en el Título dedicado a las normas comunes sobre la competencia, respectivamente—; tuvieron diverso momento de cristalización comunitaria —la política regional comunitaria se remonta de hecho a 1975 y se consolida con el Acta Unica, mientras que la política de la competencia constituye un pilar originario de la Comunidad—; disponen de diferente gestor —de la materia se ocupan distintos Comisarios y Direcciones Generales—; constituyen, por último, instrumentos con distinto grado de «comunitarización» —las acciones estructurales integran una política comunitaria, la regional, ejecutada en régimen de cooperación, mientras que los incentivos regionales son la manifestación clásica de la política regional de los Estados miembros, que las instituciones comunitarias consienten como excepciones al libre funcionamiento del mercado—. Ambos medios persiguen en última instancia un mismo fin, la corrección de los desequilibrios regionales; de ahí que la coordinación y coherencia entre ellos sea una necesidad sentida recurrentemente en todos estos años.

#### 4. LA COORDINACIÓN DE LOS RÉGIMENES DE AYUDAS CON FINALIDAD REGIONAL. EL MÉTODO DE APLICACIÓN DE LAS LETRAS A) Y C) DEL APARTADO 3 DEL ARTÍCULO 92 TCE

Las medidas de coordinación de los regímenes de ayudas con finalidad regional se remontan a principios de la década de los setenta. En ausencia entonces de una auténtica política regional comunitaria, confiada a la sola actuación de los Estados miembros —el equilibrio regional tenía como marco de referencia cada uno de los Estados y no el conjunto de la Comunidad—, la coordinación perseguía racionalizar los pronunciamientos de la Comisión sobre la compatibilidad de los concretos regímenes de ayuda estatales con el mercado común. En 1971, en una Comunicación al Consejo, la Comisión juzgaba los incentivos regionales, «cuando son adecuados y se aplican juiciosamente, ...uno de los instrumentos indispensables de desarrollo regional (que) permiten a los Estados miembros llevar adelante una política regional tendente a un crecimiento más equilibrado entre las *distintas regiones de un mismo país*» (la cursiva es

nuestra). Con el objetivo de lograr una aplicación coordinada de los artículos 92 y siguientes TCEE y «deseosa de preservar las exigencias de una competencia eficaz», la Comisión propugnaba un método pragmático de examen previo de los regímenes generales de ayuda con finalidad regional sujeto a los siguientes principios de coordinación: *a)* aplicación progresiva, comenzando por las regiones más industrializadas, las conocidas como «regiones centrales», y extendiéndose posteriormente a las regiones periféricas; *b)* intensidad limitada de la ayuda, con determinación de un límite máximo único por país de subvención neta equivalente cualquiera que fuera la modalidad del incentivo; *c)* transparencia efectiva, de manera que cualesquiera que fuesen las modalidades de la ayuda, ésta pudiera sujetarse a un método común de evaluación de su cuantía neta; *d)* especificidad regional, de forma que el régimen de ayuda no abarcara el conjunto del territorio nacional sino regiones o zonas concretas, delimitadas por criterios geográficos o cuantitativos, excluyéndose las ayudas puntuales, geográficamente aisladas e incapaces de difundir sus efectos al conjunto de la región, salvo en el caso de polos de desarrollo, y *e)* especificidad sectorial del incentivo regional (23). La Comunicación dio lugar a la Primera Resolución, de 20 de octubre de 1971, de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, relativa a los regímenes generales de ayudas con finalidad regional (24), que recoge íntegramente los principios de coordinación expuestos por la Comisión.

De nuevo en 1973, 1975 y 1978 se producen Comunicaciones de la Comisión al Consejo que adaptan a las circunstancias del momento los principios básicos contenidos en el acto formal de 1971. Los criterios de coordinación y los principios que los inspiran se mantienen, pero se van ajustando paulatinamente, a medida que se desarrolla en el ámbito comunitario una política regional. Así, en 1979 se fija una graduación en la intensidad de las ayudas —cuatro niveles, en términos de subvención neta equivalente, que oscilan entre el 75 por 100 de la inversión inicial o, alternativamente, 13.000 ECUS por empleo creado, y el 20 por 100 ó 3.500 ECUS— en relación con diferentes categorías de regiones según su nivel respectivo de desarrollo o la gravedad de su atraso estructural —desde Irlanda, el Mezzogiorno o los Departamentos de Ultramar franceses has-

(23) DOCE N.º C 111, de 4 de noviembre de 1971. Aunque publicada en noviembre, la Comunicación es de 23 de junio de 1971.

(24) DOCE N.º C 111, de 4 de noviembre de 1971.

ta las demás regiones de la Comunidad—; se introduce la posibilidad de conceder ayudas al traslado de establecimientos industriales, y se impone una revisión periódica cada tres años, teniendo en cuenta de forma especial la evolución del paro, de los niveles máximos de intensidad de las ayudas (25).

La aproximación progresiva entre los principios de coordinación de los regímenes de ayudas con finalidad regional y la política regional comunitaria culmina en la Comunicación de la Comisión (88/C 212/02) sobre el método de aplicación de las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92 TCE a las ayudas regionales, en el momento en el que el Acta Unica subrayaba la necesidad de lograr una mayor cohesión económica y social y la Comunidad se proponía reducir las disparidades regionales. Situados en esta perspectiva, es imposible olvidar que se está produciendo en paralelo una profunda reforma de los reglamentos que rigen los Fondos estructurales y operándose una concentración geográfica de las intervenciones de la política regional comunitaria según la diversidad regional existente. E imposible, igualmente, sustraerse a la jurisprudencia coetánea del Tribunal de Justicia en la materia. En efecto, de 1987 datan dos sentencias en las que el TJ sienta inequívocamente el principio de que la Comisión dispone, al enjuiciar una ayuda de Estado en una región del apartado 3 del artículo 92, de «una facultad discrecional, cuyo ejercicio implica consideraciones de orden económico y social que deben efectuarse en un contexto comunitario» (26), valorando el distinto alcance de las excepciones previstas en las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92 TCE a las que pretende acogerse un programa de ayudas de carácter regional:

«... el uso de las palabras ‘anormalmente’ y ‘grave’ en la excepción recogida en la letra *a* muestra que ésta es sólo aplicable a las regiones en que la situación económica sea muy desfavorable en relación al conjunto de la Comunidad. Por el contrario, la excepción recogida en la letra *c* tiene un alcance más amplio en cuanto permite el desarrollo de determinadas regiones, sin estar limitada por las circunstancias previstas en la letra *a*, siempre que

---

(25) Véase la Comunicación de la Comisión sobre los regímenes de ayudas de finalidad regional, de 21 de diciembre de 1978 (*DOCE* N.º C 31, de 3 de febrero de 1979).

(26) STJCE (Sala Sexta) de 24 de febrero de 1987, As. 310/85, «*Deufil c. Comisión*», *Rec.* 1897, pág. 926.

las ayudas a ellas destinadas 'no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común'. Esta disposición concede a la Comisión la facultad de autorizar ayudas destinadas a promover el desarrollo económico de las regiones de un Estado miembro desfavorecidas en relación con la media nacional» (27).

En este sentido, la Comisión recordaba en su Comunicación de 1988 que ya desde 1979 había establecido diversos techos de intensidad de las ayudas en función de los distintos tipos de región: «la propia naturaleza de la ayuda regional exige que sea concedida de manera selectiva. Muchas regiones de la Comunidad no precisan estas ayudas. Las regiones que presentan necesidad de ayuda deberán percibirla en proporción a la gravedad de las disparidades regionales que padecen. Los techos máximos están pensados como límites máximos que reflejan la naturaleza y la gravedad de los problemas regionales de la Comunidad» (28). En consecuencia, la Comisión hacía públicos los métodos elaborados en 1983 y 1987 para aplicar, respectivamente, las letras c) y a) del artículo 92.3 TCE y que no hacen sino confirmar que utiliza un criterio progresivo de concentración geográfica e indicadores estadísticos idénticos a los que le permiten delimitar las regiones objetivo 1 y, con menor grado de coincidencia, los objetivos 2 y 5 b).

En la aplicación de la letra a) del apartado 3 del artículo 92 TCE, la Comisión compara el nivel de desarrollo en el conjunto de la Comunidad, valorando la situación socioeconómica de las regiones —su «nivel de vida

---

(27) STJCE de 14 de octubre de 1987, As. 248/84, «Alemania c. Comisión», *Rec.* 1987, pág. 4042. Este criterio contradecía el defendido por el Comité Económico y Social al aprobar el 29 de enero de 1986 el dictamen sobre «Subvenciones públicas para el desarrollo regional» (*DOCE* N.º C 75, de 3 de abril de 1986, pág. 12) que recomendaba aplicar la letra a) no sólo en una comparación con la media comunitaria, sino «con las debidas garantías» con la media nacional o con la mayoría de las regiones dentro de un Estado miembro. El Dictamen, no obstante, perseguía alentar una mayor coordinación entre las políticas comunitarias regional y de la competencia, y entre la política regional nacional y la comunitaria, y propugnaba la utilización del índice sintético como indicador de las desigualdades regionales. El Dictamen junto con el Informe del Grupo Técnico de desarrollo Regional y diversos anexos, en ASSEMBLÉE CONSULTATIVE ECONOMIQUE ET SOCIALE, *Les aides nationales au développement regional*, Bruselas, 1986.

(28) *DOCE* N.º C 212, de 12 de agosto de 1988, pág. 2.

anormalmente bajo» y la gravedad de la «situación de subempleo» (concepto distinto del de desempleo)— mediante el PIB per cápita en paridad de poder adquisitivo y tomando como base las unidades geográficas de nivel NUTS III:

«las regiones que deben clasificarse como regiones de la letra a) del apartado 3 del artículo 92 son aquellas en las que una mayoría de regiones de nivel III, situadas en una región de nivel II, poseen un índice de PIB/PPS inferior o igual a 75 (de la media comunitaria), lo que pone de manifiesto un nivel de vida anormalmente bajo y una grave situación de subempleo... Si una región relativamente favorecida se encuentra en una zona, por lo demás, atrasada, puede incluirse en la letra a) del apartado 3 del artículo 92 cuando la mayoría de las regiones de nivel III, dentro de la correspondiente región de nivel II, cumplan con el umbral de PIB/PPS requerido» (29).

Para este tipo de regiones, la Comisión fija una intensidad máxima de incentivo regional de un 75 por 100 de subvención neta equivalente de la inversión inicial, aunque utilizará su poder discrecional para exigir una diferenciación en el conjunto de regiones de la letra a) del artículo 92.3, homogéneo en el nivel comunitario, pero con posibles disparidades de desarrollo en el ámbito de un mismo Estado miembro.

Para aplicar la letra c) del artículo 92.3 TCE, la Comisión utiliza un método en doble fase que le permite comparar la disparidad regional tanto en el contexto nacional como en el comunitario. Recurriendo a idénticos indicadores estadísticos que los utilizados en la delimitación de las regiones asistidas —producto interior bruto per cápita, o valor añadido bruto a coste de factores e índice de desempleo estructural— y la unidad geográfica de nivel NUTS III, la Comisión exige en primer lugar a la región una disparidad negativa mínima dentro del Estado miembro independiente de la situación relativa del Estado en la Comunidad. La disparidad negativa mínima se cifra en una renta en PIB /VAB un 15 por 100 inferior, al menos, y un desempleo estructural mínimo un 10 por 100 superior a la media de los valores del Estado miembro. Ahora bien, dado que los incentivos regionales de la letra c) del artículo 92.3 se subordinan a que no

---

(29) *Ibidem*, págs. 2-3.



alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común —lo que se produciría si una ayuda de Estado con finalidad regional contribuye a que se incrementen las diferencias entre una región concreta y las menos favorecidas de la Comunidad—, la Comisión requiere que las disparidades regionales nacionales de una región de la letra c) situada en un Estado miembro en situación más favorable que la media comunitaria sean proporcionalmente mayores. Esta exigencia la realiza comparando la situación regional concreta con unos índices de PIB y desempleo ajustados que la Comisión publica para cada Estado miembro con periodicidad (30). El cumplimiento de esta primera fase de análisis por una región no garantiza su clasificación con región de la letra c) del art. 92.3, precisa además superar una segunda fase en la que se tienen en cuenta otros indicadores: tendencia y estructura del desempleo, desarrollo del empleo, la migración neta, la presión demográfica, la densidad de población, las tasas de actividad, la productividad, la estructura de la actividad económica, la inversión, la situación geográfica y la topografía e infraestructuras. Los techos de intensidad previstos para las regiones de la letra c) oscilan entre el 30 por 100 y el 20 por 100 de la inversión inicial.

El método de aplicación expuesto en la Comunicación de 1988 ha sufrido dos modificaciones. En 1990, por Comunicación de la Comisión (90/C163/05) se alteró el método en relación con la letra a) del artículo 92.3 en el sentido de mantener la región de nivel III como unidad geográfica adecuada para la evaluación de las ayudas, pero de entonces en adelante para determinar si una región podía clasificarse como del tipo de la letra a) se hace referencia a la situación global de la región de nivel II en la que se encuentre la de nivel III; por otra parte, el indicador de PIB per cápita pertinente es el promedio de tres años, como mínimo, los tres últimos si fuera posible (31). Y en 1994, como consecuencia de la valoración de los problemas específicos de Noruega, Suecia y Finlandia y de

---

(30) La fórmula del índice ajustado, en *ibidem*, pág. 5. La primera tabla de umbrales se publicó como Anexo II de la Comunicación. Revisiones periódicas, en *DOCE* N.º C 163, de 4 de julio de 1990, pág. 5; N.º C 114, de 5 de mayo de 1992, pág. 4.

(31) *DOCE* N.º C 163, de 4 de julio de 1990. Coincide con el artículo 8 del Reglamento (CEE) N.º 2052/88 del Consejo, de 24 de junio de 1988, que define las regiones afectadas por el objetivo I como «aquellas regiones NUTS de nivel II, cuyo PIB por habitante sea, sobre la base de datos de los tres últimos años, inferior al 75 por 100 de la media comunitaria» y que no reformó el Reglamento (CEE) N.º 2081/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, que modifica el anterior.

un funcionamiento equitativo del Espacio económico Europeo, se aprobó por la Comisión el 1 de junio una modificación del método relativo a la letra c). Con la finalidad de adecuarlo a las particularidades geográficas de los países nórdicos, se añadió el criterio de inclusión en la letra c) de aquellas regiones de nivel NUTS III cuya densidad demográfica sea inferior a 12,5 habitantes por kilómetro cuadrado. Complementariamente, la Comisión aprobó una posición favorable a determinadas ayudas al transporte destinadas a empresas situadas en estas zonas (32).

A esta meta llega la Comisión tras enunciar recurrentemente, de modo simétrico a las declaraciones efectuadas desde la perspectiva de los Fondos estructurales, el propósito y la necesidad de coordinar las políticas regional y de la competencia, de hacerlas más coherentes en materia de incentivos regionales:

«La Comisión prosiguió su control de las ayudas regionales nacionales con objeto de incrementar la cohesión. Para ello, continuó estudiando los regímenes vigentes y adoptó medidas para mejorar la coherencia entre la aplicación de los fondos estructurales y su control de las ayudas nacionales» (33).

##### 5. LOS PROBLEMAS DE COHERENCIA GEOGRÁFICA Y TEMPORAL ENTRE INTERVENCIONES ESTRUCTURALES E INCENTIVOS REGIONALES. EL CASO ESPAÑOL

El resultado de la aplicación de esta metodología está recogido en dos anexos a la propia Comunicación de la Comisión de 1988, que experimen-

(32) DOCE N.º C 364, de 20 de diciembre de 1994. También en *Bol. UE* 6, 1994, pág. 48. En relación con el EEE, una Decisión del Organismo de Vigilancia de la AELC núm. 4/94/COL, de 19 de enero de 1994 (DOCE, N.º L 231, de 3 de septiembre de 1994), impone idénticas reglas que las vigentes en la UE para la aplicación de las ayudas estatales reguladas en los artículos 61 y 62 del acuerdo EEE y del artículo 1 del Protocolo 3 del Acuerdo de Vigilancia y Jurisdicción.

(33) COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *XXVI Informe General sobre la actividad de las Comunidades Europeas 1992*, Luxemburgo, 1993, pág. 85, punto 219. En idéntico sentido, IDEM, *XXV Informe General sobre la actividad de las Comunidades Europeas 1991*, Luxemburgo, 1992, pág. 85, punto 250; IDEM, *XXVII Informe General sobre la actividad de las Comunidades Europeas 1993*, Luxemburgo, 1994, pág. 69, puntos 160 y 161.

taron algunas variaciones desde entonces. Y no parece que el contraste entre la relación de regiones de las letras a) y c) del apartado 3 del artículo 92 y la de regiones objetivo 1,2 y 5b, tanto en el período 1989-1993 como en el de 1994-1999 supere el test del principio de coherencia. Dos son, al menos, las contradicciones: a) la falta de concordancia geográfica entre las listas de regiones, especialmente entre la de la letra c) y la de regiones objetivo 2 y 5b, aunque no faltan disonancias entre la aplicación de la letra a) y el objetivo 1; el hecho es aún más llamativo si se recuerda la aproximación progresiva realizada nominalmente en los criterios de selección y la identidad de indicadores estadísticos utilizados; b) la falta de coincidencia temporal de los períodos de calificación de una región a los efectos de la política regional comunitaria con la consideración de la misma por la Comisión al autorizar en ella un determinado nivel de intensidad de ayudas con finalidad regional al amparo de las letras a) ó c) del apartado 3 del artículo 92 TCE; en efecto, la calificación de región objetivo 1 se efectúa en el período 1989-1993 con una validez de cinco años y en la actualidad, tras la reforma de 1993, por un lapso de seis; las regiones objetivo 2 fueron calificadas en el pasado por un período de tres años, luego ampliado a cinco, y en la actualidad lo son por períodos trienales; mientras tanto, la calificación de una región como de la letra a) ó c) del artículo 92.3 carece, salvo excepciones, de duración determinada y, en todo caso, no existe previsión alguna que haga coincidir la calificación con los períodos de vigencia de los marcos comunitarios de apoyo, instrumento de programación básico de las intervenciones estructurales; al contrario, la revisión de su calificación está sujeta a la previa propuesta del Estado miembro y expuesta en la práctica a una ardua negociación no exenta de lo que D. Yuill ha descrito como «a bargaining process with national authorities choosing between areas and trading with the Commission for particular concessions, notably regarding the timing of Commission decisions in relation to elections within Member States»; y añade el profesor de Strathclyde que en este regateo, la Comisión recurre con frecuencia al manto de los indicadores estadísticos como justificación científica de una decisión discrecional y a menudo subjetiva (34).

---

(34) *Ob. cit.*, pág. 92. La ausencia de un procedimiento regular de revisión de la calificación de las regiones al amparo del artículo 92.3 TCE y la amplitud de las facultades de apreciación de que disfruta la Comisión que le permiten denegar la autorización de una ayuda de Estado en una región —Lieja— que con el tiempo ha visto variar su situación socioeconómica hasta alcanzar niveles que la hacían, al pa-

Estas discordancias, que afloran en el momento en que, tras las declaradas buenas intenciones de la Comisión al reformar los Reglamentos de los Fondos estructurales, se aprueban los marcos comunitarios de apoyo, son tanto más paradójicas cuando surgen de la misma Institución comunitaria, la Comisión, aunque ciertamente de Direcciones Generales distintas. Podrá argumentarse, y así se ha hecho, que estas contradicciones son inherentes a la actuación práctica de políticas —regional y de la competencia— cuyos objetivos difieren; y podrá añadirse que aún se explican mejor si se tiene presente que los incentivos regionales constituyen un instrumento propio de la política regional de los Estados miembros, que no pueden renunciar, aun los más prósperos de la Unión Europea, a combatir las desigualdades de desarrollo en su ámbito interno propiciando ayudas de Estado —que la letra c) del artículo 92.3 puede tolerar— en zonas que si en un marco comunitario de comparación son relativamente ricas, resultan claramente desfavorecidas si la comparación se efectúa sólo en el ámbito nacional. Podrá finalmente alegarse ante las numerosas quiebras del principio de especificidad regional y del de coherencia con la política regional en regiones de la letra c), que el nivel NUTS III es incluso demasiado amplio para delimitar auténticos agujeros negros de paro en los países comunitarios y que esta realidad se impone a la rigidez de los principios y a la belleza en ocasiones sólo ideal de las simetrías entre la política regional y la de competencia. Pero ninguna de estas serias razones puede hacernos olvidar tantas Comunicaciones de la Comisión y tanto propósito de coherencia y coordinación.

Acaso una breve referencia al caso español ilustre adecuadamente lo hasta aquí expuesto. España se encuentra en el grupo de países comunitarios integrado por Luxemburgo y los de mayor número de regiones objetivo 1 —Portugal, Grecia e Irlanda—, que destinan una cifra de gasto que oscila entre el 0,4 por 100 y el 0,6 por 100 del PIB a financiar ayudas regionales (en 1990, España gastó por debajo de ese porcentaje, aproximándose al grupo que integran Países Bajos, Alemania, Reino Unido y Bélgica —entre el 0,05 por 100 y el 0,1 por 100 del PIB—) (35). El sistema de incentivos está regulado en la Ley 50/1985, de 23 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos

---

recer, elegible de hecho en el momento de la Decisión de la Comisión, no encuentra objeción en el Tribunal de Justicia. Cfr. STJCE de 21 de marzo de 1990, As. 142/87, «Bélgica c. Comisión», *Rec.* 1990, pág. I-1018.

(35) COMISIÓN EUROPEA, *Competitividad y cohesión, cit.*, pág. 140.

interterritoriales (36), cuyo Reglamento de desarrollo se aprobó por Real Decreto 1535/1987, de 11 de diciembre (37). Las zonas que se consideran promocionables son *a*) las áreas geográficas del Estado con menor nivel de desarrollo, en términos de nivel de renta por habitante y tasa de paro, que pueden constituirse en zonas de promoción económica (arts. 2 y 3 del Reglamento), y *b*) las zonas afectadas por importantes procesos de ajuste industrial, con graves repercusiones sobre el nivel de actividad y de empleo, zonas industrializadas en declive (art. 4 ), de carácter temporal —las declaradas fueron prorrogadas y finalmente sustituidas por zonas de promoción económica—. Los niveles de intensidad de las ayudas oscilan entre el 50 por 100 y el 20 por 100, con la posibilidad excepcional de alcanzar en casos concretos los techos máximos aceptados por la Comisión.

En el Protocolo 12 al *Acta relativa a las Condiciones de Adhesión*, España había exigido el reconocimiento expreso y particular de que «en caso de aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado CEE, deberán tenerse en cuenta los objetivos de expansión económica y de elevación del nivel de vida de la población de las regiones y zonas menos desarrolladas de España». El 30 de enero de 1987, la Representación Permanente de España ante las Comunidades Europeas notificó formalmente a la Comisión el proyecto de régimen general de ayudas con finalidad regional previsto en el marco de la Ley 50/1985, que la Comisión aceptó en los términos de la Decisión de 26 de mayo de 1987, comunicada al gobierno español el 1 de junio de 1987, que calificaba como regiones de la letra a) del apartado 3 del artículo 92, las provincias (NUTS III) de las Comunidades Autónomas de Extremadura, Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia, Castilla y León, Murcia y Canarias; la provincia de Teruel y las ciudades de Ceuta y Melilla; el techo máximo de subvención neta equivalente oscilaba entre el 75 por 100 de la mayoría de las provincias y el 45 por 100 de Guadalajara, Segovia, Valladolid, Palencia y Burgos. Este mapa de incentivos regionales no coincide con las regiones objetivo 1 españolas en el período: incluye a Teruel y excluye a Asturias y a la Comunidad Valenciana, que se calificaban como regiones de la letra c) del apartado 3 del artículo 92 con un techo del 30 por 100, con la excepción de una zona agrícola y minera de Asturias que junto con la Sierra Norte de Madrid (niveles que no coinciden con un NUTS III) disponían, previa cita expresa

(36) *BOE*, núm 3, de 3 de enero de 1986.

(37) *BOE*, núm 299, de 15 de diciembre de 1987.

del Protocolo núm. 12 del *Acta de adhesión*, de un techo temporal del 45 por 100. La falta de correspondencia se produce también entre el resto de las zonas calificadas como letra c) y las consideradas objetivo 2 y 5b. El régimen temporal de Asturias, no así el de la Sierra Norte de Madrid, fue prorrogado en 1991 por Comunicación de la Comisión (38) y finalmente autorizado —previa notificación de la Representación Permanente de 20 enero de 1992— un techo máximo de subvención neta equivalente del 50 por 100, aunque no se modificó su calificación como región de la letra c).

España ha solicitado de la Comisión, mediado el año 1994, una revisión del mapa de incentivos regionales, con una calificación de zonas *ex* letra a), apartado 2 del artículo 93 TCE en la que se verifica una estricta correspondencia, salvo en el caso excepcional de Teruel, con las regiones objetivo 1, aun cuando los techos máximos de incentivación cuya aceptación se pide, varíen según la situación relativa socioeconómica de las provincias, entre un 75 por 100 y el 50 por 100 de Cantabria o el 45 por 100 de la Comunidad Valenciana y algunas provincias —Burgos y Valladolid— de Castilla y León o de Castilla-La Mancha —Guadalajara—. La correspondencia entre zonas *ex* letra c) y las regiones objetivo 2 ó 5b es, ciertamente, mucho menos estricta. Tiempo habrá para verificar el grado de coherencia y coordinación que practica la Comisión Europea. Al fin y al cabo, ya en 1991 ella misma había informado sobre el inicio de un examen en profundidad de la articulación entre la política comunitaria en materia de ayudas regionales nacionales y la intervención de los fondos estructurales anunciando que «llegado el caso, se adoptarán las medidas oportunas para reforzar la coherencia entre estos dos aspectos de la actividad comunitaria» (39).

---

(38) DOCE N.º C 32, de 7 de febrero de 1991.

(39) Comisión de las Comunidades Europeas, *XX Informe...*, *cit.*, pág. 207, punto 306.

**JURISPRUDENCIA**

