

## **Análisis de los resultados de las medidas de fomento económico regional a nivel municipal\***

Pedro Benito Moyano Pesquera, Guillermo Aleixandre Mendizábal y Olga Ogando Canabal<sup>1</sup>

**RESUMEN:** El objetivo de este artículo consiste en realizar una valoración de la eficacia de la política de incentivos regionales aplicada en España en el período 1988-2001 desde una perspectiva municipal. Concretamente, analizaremos la relación existente entre el crecimiento económico de los municipios españoles con la cuantía de los incentivos recibidos en cada localidad y las características de los proyectos subvencionados. La inexistencia de información económica a escala local ha obligado a construir, previamente, un indicador de situación municipal que posibilite aproximarnos a la comparación del nivel económico que cada uno de los municipios presentaba en 2001 respecto a 1991.

**Clasificación JEL:** R58, E62, L52.

**Palabras clave:** Política regional, incentivos regionales, desarrollo local, empleo, inversión.

### **The effective above local development of the spanish regional policy applied through economic incentives during the period 1988-2003**

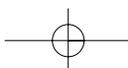
**ABSTRACT:** The objective of this paper is to assess the effectiveness of regional incentive policy applied in Spain during the period 1988-2001 at a municipal scale. Specifically, the relation between economic growth and the amount of incentives received by each Spanish municipality is analysed, taking into consideration the characteristics of the subsidised projects and the municipalities concerned. One of the main problems faced was the lack of economic information at a local scale. There-

---

\* Los autores agradecen los comentarios y sugerencias recibidas por parte de los evaluadores anónimos asignados por la revista.

<sup>1</sup> Dirección para correspondencia: Departamento de Economía Aplicada. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Valladolid. Avda. Valle Esqueva, 6. 47011 Valladolid. Telf.: 983 42 33 27; 983 18 59 50. E-mail: moyano@eco.uva.es; ogando@eco.uva.es; galeixam@eco.uva.es.

*Recibido: 03 de marzo de 2005 / Aceptado: 11 de abril de 2006.*



114 Moyano, P. B., Aleixandre, G. y Ogando, O.

fore, it was necessary to create an indicator of the municipal economic situation that could provide a comparison of the economic level of each municipality between 1991 and 2001.

**JEL classification:** R58, E62, L52.

**Key words:** Regional policy, regional incentive, local development, employment, investment, policy assessment.

## 1. Introducción

La Unión Europea ha tenido desde su constitución una gran preocupación por toda amenaza que falsee la competencia empresarial. Por ello, se ha mostrado reticente a cualquier forma de ayuda estatal o comunitaria a las empresas o producciones. Paralelamente, también en el tratado constitutivo, se especifica que el objetivo de la cohesión económica y social es reducir las diferencias de desarrollo entre las regiones europeas ricas y las pobres. Por esta razón, se han considerado compatibles con el mercado común tanto las ayudas estatales destinadas a favorecer el desarrollo económico de *regiones en las que el nivel de vida es anormalmente bajo o en las que existe una grave situación de subempleo* como las *ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas regiones económicas*, siempre que no alteren las condiciones de los intercambios en forma contraria al interés común.

Los criterios utilizados en la evaluación de las ayudas regionales se han reunido en las *Directrices sobre las Ayudas de Estado de Finalidad Regional*<sup>2</sup>, publicadas en el DOCE de 10 de marzo de 1998 (documento 98/C 74/06). Estas directrices recogen los principios de coordinación de estas ayudas de Estado y determinan su objeto, modalidad y nivel en todo el ámbito comunitario, representando el marco legal de las mismas. Es decir, en ellas se establecen los criterios para que la Comisión pueda aprobar dónde, qué, cómo, hasta cuándo y cuánto como máximo supondrá la ayuda. En lo referente a la modalidad, abarca cualquier tipo de ayuda de Estado: subvención, préstamo a tipo reducido o bonificación de intereses, garantía o adquisición pública de participaciones en condiciones ventajosas, exención fiscal, reducción de las contribuciones sociales, adquisición de bienes o servicios a precios ventajosos, etc.

Aunque se permiten para favorecer la ampliación, modernización y diversificación de las actividades de los establecimientos situados en estas regiones, así como la implantación de nuevas empresas, son varios los aspectos que cuestionan la eficacia real de este instrumento.

En primer lugar, la creciente flexibilidad en la localización de las empresas, ha provocado un aumento en la competencia territorial. Las regiones compiten entre sí

<sup>2</sup> En segunda instancia, siempre hay que tener en cuenta las *Directrices comunitarias multisectoriales sobre ayudas regionales a grandes proyectos de inversión*, publicadas en el DOCE de 7 de abril de 1998 (documento 98/C 107/05), que tratan de evitar los efectos sectoriales potencialmente desfavorables de este tipo de proyectos.

para atraer inversiones, ofertando una amplia variedad de bienes públicos e incentivos. Esta circunstancia abre el debate acerca de la importancia relativa que las ayudas regionales poseen, junto a otros factores, como variable relevante en las decisiones de localización de las empresas. En este sentido, pueden verse los trabajos de Mata (1988), Cuadrado (1988) o Thomsen y Woolcock (1993) cuando señalan que los incentivos no representan un factor determinante en las decisiones de localización empresarial porque no contrarrestan las desventajas de políticas macroeconómicas inestables o de falta de mano de obra cualificada.

En segundo lugar, aunque el propósito fundamental de las políticas de incentivos es atraer la inversión a las áreas menos desarrolladas, las ayudas sólo podrán dirigirse allí donde previamente se han solicitado. A este respecto, son varios los trabajos que demuestran, que los espacios más desarrollados entre los más atrasados, con una base industrial consolidada, se benefician, en mayor medida, de este instrumento (Ogando y Rodríguez, 1992). En esta misma línea, un estudio elaborado por Argüelles (1997) para las regiones de Asturias, Galicia y Cantabria, subraya que la existencia de incentivos, en forma de subvenciones, es el factor menos relevante de localización, frente al fuerte peso de factores subjetivos. Junto a estos últimos destaca la tradición industrial de la zona en el sector al que pertenece la empresa o la existencia de economías externas generadoras de ventajas para las empresas.

En definitiva, aún admitiendo que los incentivos regionales ejercen cierta influencia en las decisiones de localización empresarial y constituyen una de las variables que puede ser utilizada por los responsables de la política económica, su incidencia no debe ser sobrevalorada (Martín, 1998). En todo caso, la cautela debe presidir la instrumentación de la política regional de incentivos para que los efectos positivos en el bienestar de un municipio o región no se consigan a expensas de otros. Es decir, las ayudas regionales no deben constituir un juego de suma cero. Esto significa que a escala local la actuación puede constituir un despilfarro de recursos si las ganancias obtenidas por algunas empresas locales desplazan la actividad de otras, o porque la política esté mal dirigida en términos de las necesidades reales de las empresas (Cheshire y Gordon, 1998).

En el contexto delimitado previamente, este trabajo realiza una valoración de la eficacia de la política de incentivos regionales aplicada en España en el período 1988-2001, desde una perspectiva municipal. Concretamente, se aborda la relación entre el crecimiento económico de los municipios españoles y la cuantía de los incentivos recibidos en cada localidad, así como las características de los proyectos subvencionados. La inexistencia de información económica a escala local ha obligado a construir, previamente, un indicador de situación municipal que posibilite aproximarnos a la comparación del nivel económico que cada uno de los municipios presentaba en 2001 respecto a 1991.

## **2. El diseño de la política regional de incentivos en España**

La política de incentivos regionales en España se inicia con la Ley 50/1985, de 27 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de los desequilibrios económi-

cos territoriales, desarrollada por el Reglamento de ejecución aprobado por Real Decreto 1.535/1987 de 11 de diciembre, donde se contemplan las líneas generales del sistema de acuerdo con la normativa comunitaria, aunque el Reglamento ha sido objeto de sucesivas modificaciones para adaptarlo a ésta. La Ley entiende por incentivos regionales «*las ayudas financieras que conceda el Estado para 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*», siendo dos los tipos de incentivos contemplados: subvenciones y bonificaciones en la cuota empresarial a la Seguridad Social, si bien, en el desarrollo de la Ley, se opta por la primera de las modalidades. Es decir, a pesar del amplio abanico de modalidades de ayudas regionales que contemplan las *Directrices sobre las Ayudas de Estado de Finalidad Regional*, la aplicación de la Ley 50 de incentivos regionales se decanta, exclusivamente, por las subvenciones a empresas a fondo perdido.

Para alcanzar el equilibrio económico entre las diversas partes del territorio español los incentivos regionales se conceden a tres tipos de zonas: Zonas de Promoción Económica (ZPE), Zonas Industrializadas en Declive (ZID) y Zonas Especiales (ZE). Las ZPE son aquellas con un menor nivel de desarrollo. Se determinan en función de la renta por habitante, la tasa de paro y otros criterios que sean representativos de la intensidad de los problemas regionales. Las ZID se establecen en territorios afectados por importantes procesos de ajuste industrial, con graves repercusiones sobre el nivel de actividad y de empleo en la industria de la correspondiente zona. Finalmente, las ZE pueden ser creadas por el Gobierno cuando existan circunstancias que así lo justifiquen.

Dependiendo de la renta por habitante y de la tasa de paro, el territorio nacional se clasifica en zonas tipo I, tipo II, tipo III y tipo IV, de acuerdo con su nivel de desarrollo. Los porcentajes de subvención neta equivalente<sup>3</sup> a la inversión aprobados en cada una de las zonas no podrán superar el 50, 40, 30 y 20%, respectivamente. Las ZPE se pueden crear, únicamente, en las zonas tipo I, II y III. En este contexto, las ZID y las ZE pueden recibir porcentajes superiores a los anteriormente indicados. Incluso, con carácter excepcional, pueden autorizarse elevaciones en los topes máximos de las zonas tipo I y II. Asimismo, dentro de las ZPE se determinan *zonas prioritarias* en función de su población, accesibilidad, disponibilidad de suelo industrial y dotación de equipamiento, pudiendo recibir los proyectos de inversión que se localicen en ellas el importe máximo de la subvención.

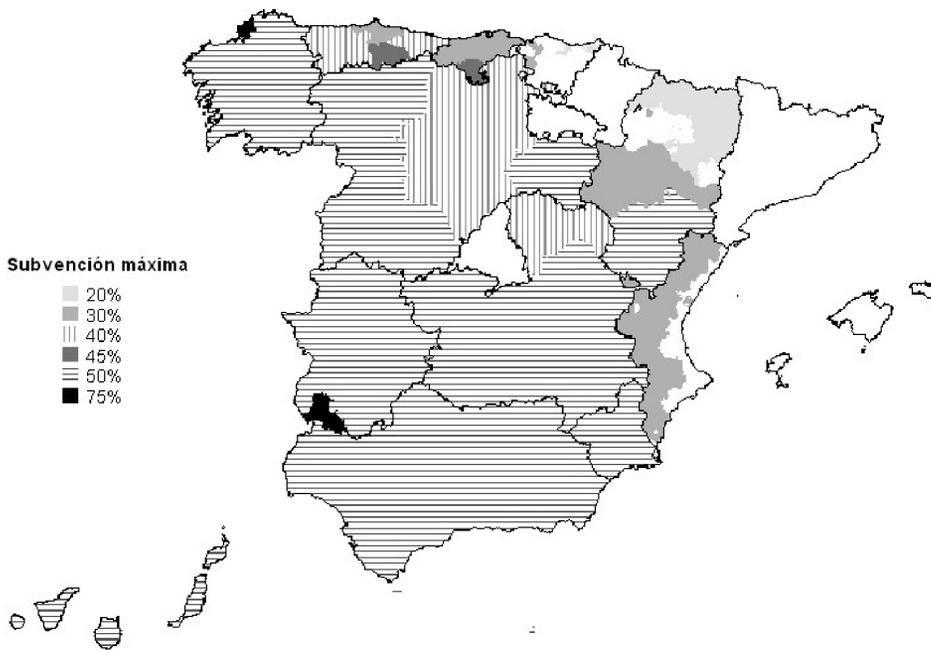
La definición concreta de las zonas de aplicación y de los límites máximos de incentivación, así como de los requisitos específicos sobre sectores económicos, inversiones subvencionables y condiciones, se encuentran recogidos en los Reales Decretos de delimitación de las diferentes zonas (uno por Comunidad Autónoma), que se

<sup>3</sup> En el cómputo de la subvención neta equivalente a un proyecto se incluye, además de la obtenida a través de la Ley 50 de incentivos regionales, toda otra ayuda financiera cualquiera que sea su naturaleza, órgano o Administración que la conceda. El cálculo de la subvención neta equivalente se realiza, según el procedimiento detallado en las *Directrices sobre ayudas de Estado de finalidad regional*.

comenzaron a publicar en 1988, habiendo sufrido, desde entonces, las modificaciones necesarias para su adaptación a las sucesivas autorizaciones comunitarias (Díez Martín, 2001).

El diseño inicial abarcó un total de 6.030 municipios, el 95,6% de ellos ubicados en ZPE, repartidos en trece Comunidades Autónomas<sup>4</sup>, todas ellas incentivables en el 100% de su territorio salvo Aragón, Comunidad Valenciana y País Vasco. La situación de partida de las ayudas con finalidad regional es la reflejada en el mapa 1.

**Mapa 1.** Intensidad máxima de las ayudas en las diferentes zonas en 1988



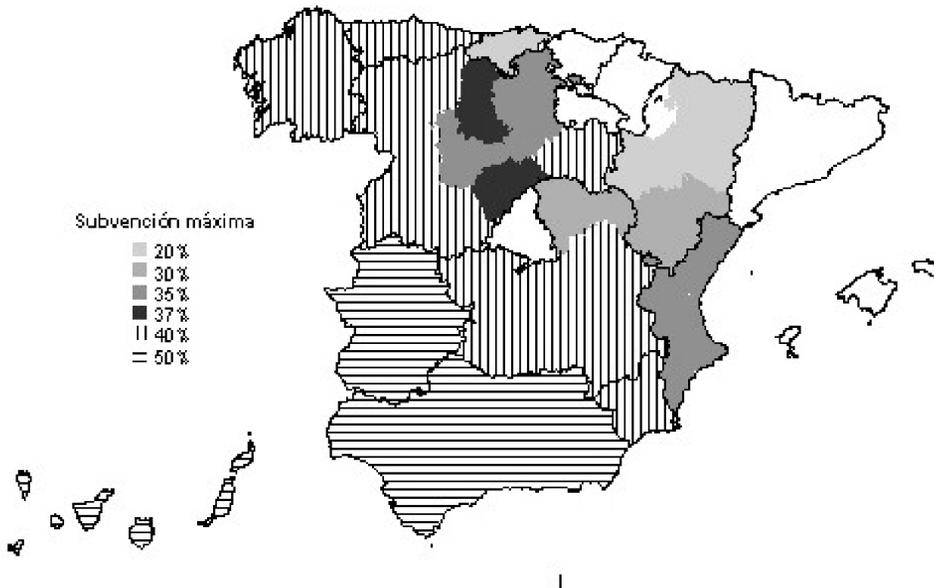
Fuente: Elaboración propia.

La situación descrita no fue el punto final en la delimitación territorial de las áreas, sino el comienzo de sucesivas modificaciones que han demarcado, definido, modificado y prorrogado, las diferentes zonas, figuras y porcentajes de subvención. Aunque muchas de estas alteraciones sólo han representado cambios en la denominación de algunas de ellas, hay que destacar la que se produce en 2001 con los 13 Reales Decretos que modifican algunos aspectos de los Decretos de creación y delimitación de las respectivas Zonas de Promoción Económica de cada Comunidad Autónoma. Entre estos aspectos sobresale, especialmente, la variación de las subven-

<sup>4</sup> Únicamente las Comunidades de Madrid, Cataluña, La Rioja y Navarra quedaron excluidas del sistema de incentivos regionales. En un principio, el 86,1% de la población de las trece regiones indicadas quedó bajo la cobertura de la Ley 50, equivalente al 60% de la población española.

ciones máximas que se pueden conceder con finalidad regional. De esta forma, el actual mapa, en vigor hasta el año 2006, de ayudas con finalidad regional autorizado por la Comisión Europea<sup>5</sup> con la delimitación de las zonas elegibles y las intensidades máximas de estas ayudas en términos de subvención neta equivalente, es el que se recoge en el mapa 2.

**Mapa 2.** Intensidad máxima de las ayudas en las diferentes zonas desde 2004 hasta 2006



Fuente: Elaboración propia.

Después de 15 años de aplicación de la política descrita, el número total de municipios incentivables sólo ha disminuido en 25. La desaparición del País Vasco como territorio con derecho a incentivos y la reducción en el número de municipios incentivables de Aragón han sido compensadas por la ampliación del territorio subvencionable en la Comunidad Valenciana. Salvo esta variación, sólo se ha producido la desaparición de las ZID y su transformación en ZPE y el cambio en la intensidad de la subvención. Todo lo anterior ha significado que, a lo largo de los años, el número total de municipios con acceso a los incentivos definidos en la Ley 50 haya sido de 6.296.

Cuando se establece una relación entre las clases de zonas promocionables, su prioridad, y el porcentaje de subvención máxima al que han podido acceder, durante la vida de la Ley 50, es posible encontrar hasta 24 figuras territoriales diferentes (cuadro 1), si bien, algunas de ellas, han disfrutado de un plazo de vigencia muy

<sup>5</sup> En este punto no debe olvidarse las propuestas del tercer Informe de Cohesión (Comisión Europea, 2004) en lo relativo al futuro de las ayudas de Estado.

corto. En todo caso, el amplio abanico de subvenciones máximas, los tipos y clases de zonas iniciales y sus alteraciones posteriores, así como las posibles excepciones, representan un alto grado de confusión y complejidad en la instrumentación práctica de la Ley.

**Cuadro 1.** Número de municipios en cada figura territorial de aplicación de los incentivos regionales entre 1988 y 2006

Tipos de zona	20%	25%	30%	35%	37%	40%	45%	50%	75%
Zona Especial (ZE)	1.999	238	714	-	-	238	-	-	27
Zona Industrial en Declive (ZID)	17	-	29	-	-	-	22	-	26
Zona de Promoción Económica (ZPE) NO prioritaria	75	75	1.346	962	370	4.019	-	5.732	-
Zona de Promoción Económica (ZPE) prioritaria	28	28	479	330	31	498	11	1.258	-

(\*) Un mismo municipio puede estar contabilizado en varias figuras diferentes.

Fuente: Elaboración propia.

La existencia de diferentes zonas con circunstancias y problemas dispares, se reflejó en el establecimiento de distintos objetivos, aunque no en los sectores promocionables, las características de los proyectos de inversión subvencionables o las inversiones incentivables en cada una de ellas. Los objetivos que se plantean en todos los Reales Decretos de delimitación de las respectivas zonas y en todas las Comunidades Autónomas, son recurrentes, aunque sí existe una clara diferencia entre los propuestos en las ZID y los que se tratan de alcanzar en las ZPE (cuadro 2).

**Cuadro 2.** Objetivos incluidos en los Reales Decretos de delimitación de las zonas promocionables

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

Fuente: Elaboración propia.

120 Moyano, P. B., Aleixandre, G. y Ogando, O.

Sin embargo, dichas diferencias no se corresponden con los sectores productivos sobre los que se trata de incidir para conseguirlos: industrias extractivas y transformadoras, especialmente las que apliquen tecnologías avanzadas o utilicen energías alternativas, industrias agroalimentarias y acuicultura y los servicios de apoyo industrial. La diferencia fundamental entre las ZID y las ZPE estriba en que en las primeras no son incentivables los establecimientos de alojamiento hotelero, turismo rural u otras ofertas turísticas, ni los servicios que mejoren significativamente las estructuras comerciales, haciendo más hincapié en los servicios con especial incidencia en el empleo<sup>6</sup>. Junto a esta demarcación tan laxa de los sectores promocionables, en todos los casos se faculta a los órganos competentes para que, excepcionalmente, y previo informe del Consejo Rector<sup>7</sup>, puedan conceder incentivos regionales a proyectos que, no estando incluidos en los sectores mencionados, contribuyan de forma significativa al logro de los objetivos especificados.

Desde el punto de vista administrativo, el sistema de incentivos regionales prima la descentralización, otorgando a las Comunidades Autónomas un papel relevante en la aplicación de las ayudas. Dentro de las competencias de las Comunidades se encuentran las siguientes: promoción en su territorio de los incentivos regionales; colaboración con el Consejo Rector en el proceso de elaboración de propuestas para la delimitación geográfica de las zonas prioritarias de su área de influencia; traslado al Consejo Rector de sus prioridades respecto a la determinación de sectores promocionables; formar parte de los grupos de trabajo del Consejo Rector encargados de elaborar, por delegación, las propuestas de concesión de incentivos regionales; declaración del cumplimiento de condiciones y la propuesta de inicio de un expediente de incumplimiento; realización del seguimiento ordinario de los expedientes a los que se hayan concedido incentivos regionales y el control de las políticas comunitarias de su competencia; redacción de un informe semestral de desarrollo de los proyectos.

A pesar de la descentralización, la concesión de la subvención está centralizada en el Consejo Rector<sup>8</sup> que tomará la decisión por sí mismo, o por delegación, en grupos de trabajo constituidos, en los que participan las Comunidades Autónomas.

### 3. Análisis municipal de la aplicación de la Ley 50/1985 entre 1988 y 2001

La Ley 50/1985 y el Reglamento que la desarrolla citan explícitamente el objetivo de «*repartir más equilibradamente las actividades económicas*» sobre el territorio y

<sup>6</sup> La Comunidad Canaria incorpora la particularidad de poder incentivar instalaciones desalinizadoras y potabilizadoras de agua ligadas a los sectores promocionables. Además, en las ZPE de Ceuta y Extremadura, también son incentivables las actividades artesanales.

<sup>7</sup> El Consejo Rector, órgano adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda, está encargado de programar y promover las actuaciones estatales en materia de incentivos regionales, de velar por la coordinación de esos incentivos con los restantes instrumentos de desarrollo regional y con las ayudas sectoriales con incidencia regional.

<sup>8</sup> En el caso de proyectos en los que la inversión exceda de 6,01 millones de euros, la concesión corresponde a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

«reforzar el potencial de desarrollo endógeno de las regiones». Si, junto a estas referencias, tenemos en cuenta las condiciones particulares que se establecen para los municipios calificados de prioritarios, resulta innegable que la orientación municipal está presente en la definición y desarrollo de la Ley. No podía ser de otra forma, pues, en última instancia, el crecimiento de una región o zona promocionable es el reflejo de las mejoras producidas en los territorios y municipios que la conforman. Por otra parte, no debe olvidarse que las economías de aglomeración representan un factor fundamental en la explicación de las decisiones de localización empresarial y, por tanto, un elemento incuestionable de cualquier análisis de las decisiones de inversión. Esta circunstancia, por sí sola, justifica el estudio de los efectos de la Política de incentivos, desde el punto de vista del crecimiento económico municipal. Para llegar a ello, el presente epígrafe aborda la descripción de las características de los proyectos incentivados en función del tamaño de los municipios donde se ejecutan<sup>9</sup>, para, posteriormente, cotejar la relación entre la mejora de su situación económica a lo largo de los últimos años con los incentivos recibidos durante este tiempo.

Para captar la influencia de las economías de aglomeración, los municipios se han dividido en rurales, de tamaño medio, y urbanos<sup>10</sup>. Dentro de los municipios rurales se han considerado, a su vez, los muy pequeños (menores de 1.000 habitantes) y los pequeños (entre 1.000 y 10.000 habitantes). En segundo lugar, los de tamaño medio se han agrupado entre los que tienen 10.000 y 25.000 habitantes y los que cuentan de 25.000 a 50.000 habitantes. En tercer lugar, se contemplan los municipios que podríamos calificar de urbanos, bien por ser mayores de 50.000 habitantes o bien por ser las capitales de provincia, aunque no superen este volumen de población<sup>11</sup>. En todo caso, la escasez de núcleos intermedios y urbanos, junto con la existencia de un elevadísimo número de municipios muy pequeños puede crear alguna distorsión en el análisis y en las conclusiones obtenidas.

Los datos empleados proceden de las órdenes de resolución de las solicitudes de proyectos acogidos a la Ley 50/1985 publicadas en el BOE<sup>12</sup>, entre 1988 y el 31 de

<sup>9</sup> Dado que el periodo de análisis se extiende desde 1988 hasta 2001, la población de cada municipio puede determinarse a través de varios censos y padrones. En nuestro caso, utilizaremos como referencia los Censos de habitantes de 1991 y 2001 elaborados por el Instituto Nacional de Estadística.

<sup>10</sup> A pesar de las variaciones demográficas, en su inmensa mayoría, los municipios han permanecido en el mismo segmento poblacional, calculado éste en función del Censo de de 1991.

<sup>11</sup> Las capitales de provincia con algún proyecto subvencionado por la Ley 50 con menos de 50.000 habitantes son Teruel, Soria, Cuenca, Huesca y Ávila. Las localidades incentivadas con más de 50.000 habitantes no capitales de provincia se reducen a: Alcalá de Guadaíra, Alcoy, Algeciras, Avilés, Baracaldo, Basauri, Cartagena, Dos Hermanas, El Ferrol, El Puerto de Santa María, Elche, Elda, Gandía, Gijón, Jerez de la Frontera, La Laguna, La Línea de la Concepción, Langreo, Linares, Lorca, Marbella, Mieres, Ponferrada, Portugalete, Puertollano, Sagunto, San Fernando, San Lúcar de Barrameda, Santiago de Compostela, Talavera de la Reina, Telde, Torrelavega, Torrent y Vélez-Málaga.

<sup>12</sup> La información estadística reunida adolece de limitaciones que condicionan el enfoque adoptado. Así, por ejemplo, en el BOE no se publica el sector de actividad al que pertenece la empresa, ni la modalidad de la inversión. Estas lagunas informativas dificultan contestar a cuestiones relevantes: ¿las empresas incorporan los incentivos en sus valoraciones?, de ser así, ¿en qué grado? ¿por qué?, ¿existen algunas características de las empresas, como el tamaño, la propiedad o la localización, que producen diferencias sistemáticas en el modo en el que las empresas emplean los incentivos?, ¿consiguen los incentivos su objetivo inmediato de inducir a las empresas a hacer gastos adicionales de capital?, etc. A pesar de ello, ofrece potencialidades importantes, al poder ser complementada con otras fuentes de datos existentes.

122 Moyano, P. B., Aleixandre, G. y Ogando, O.

diciembre de 2001. Trabajar con proyectos aprobados significa asumir un desfase temporal importante entre el momento de la solicitud, la publicación en el BOE y, por supuesto, la concesión efectiva de la subvención. Además, la concesión definitiva no significa que la subvención se pague total o parcialmente. Existen múltiples causas por las que la ayuda se minore o, incluso, se anule íntegramente. Para salvar este problema, también se han recopilado todas las órdenes de resolución publicadas hasta el 31 de diciembre de 2003, referentes a los proyectos inicialmente aprobados pero que, con el paso del tiempo, han caducado, decaído, incumplido alguno de los términos o han sido modificados por la propia administración.

**Cuadro 3.** Efecto de las incidencias sobre la inversión, la subvención y el empleo de los proyectos aprobados entre 1988 y 2001

Incidencia	Número total	Inversión(*)		Subvención(*)		Empleo	
		Inicial	Final	Inicial	Final	Inicial	Final
Ninguna	5.586	20.008	20.008	2.981	2.981	103.507	103.507
Modificación condiciones	677	4.478	5.928	1.258	1.254	19.322	16.858
Incumplimiento Parcial	383	1.169	1.162	157	141	6.137	5.905
Incumplimiento Total	987	2.055	0	346	0	15.069	0
Caducado	534	1.087	0	190	0	7.493	0
Decaído	1.842	4.459	0	770	0	36.022	0
Total concedido	10.009	33.256	27.098	5.700	4.376	187.550	126.270
Denegadas	4.444	-	-	-	-	-	-
Total solicitado	14.453	-	-	-	-	-	-

(\*) Millones de euros constantes de 2001.

Fuente: Elaboración propia.

Dentro de este conjunto de incidencias (cuadro 3), destaca el elevado porcentaje de solicitudes denegadas (30,7%) y de proyectos inicialmente aprobados (10.009) que no se han materializado (33,6%), por haber decaído, caducado o incumplido gravemente las condiciones estipuladas. Estas incidencias han supuesto 7.600 millones de euros menos de inversión que hubieran representado 58.584 empleos adicionales.

El cuadro 4 revela un hecho obvio: las ayudas sólo se pueden conceder allí donde previamente han sido solicitadas, y las solicitudes parten de las localidades donde existen empresas, habitualmente, en los municipios de mayor dimensión. Si bien, los datos parecen revelar un dinamismo de los municipios rurales (menores de 10.000 habitantes), pues ellos han realizado el 40% de las solicitudes, esta apreciación se debe, exclusivamente, a su elevado número (93% del total de localidades incentivables), ya que menos de la tercera parte de ellos ha realizado, al menos una vez, alguna solicitud de ayuda. En efecto, cuando se pone en relación el número de solicitudes realizadas con las localidades de donde han partido, se aprecia claramente que la ratio aumenta espectacularmente a medida que crece el tamaño. Este hecho se repite si el elemento analizado son los proyectos subvencionados, ya sea por municipio incentivable o por municipio subvencionado.

**Cuadro 4.** Proyectos acogidos a la Ley 50/85 por tamaño de los municipios entre 1988 y 2001

	<i>Menos de 1.000</i>	<i>1.000 a 10.000</i>	<i>10.000 a 25.000</i>	<i>25.000 a 50.000</i>	<i>Más de 50.000</i>	<i>Capitales de provincia</i>	<i>Total</i>
Número total de solicitudes realizadas	6,4%	35,6%	23,3%	9,4%	8,7%	16,6%	100,0%
% de solicitudes denegadas	29,6%	28,6%	29,4%	29,5%	34,1%	36,7%	30,7%
% de fracaso sobre solicitudes aceptadas	26,3%	25,4%	23,1%	22,8%	20,6%	19,5%	23,3%
Solicitudes realizadas por 10.000 habitantes	7,4	8,2	7,6	6,2	4,4	2,9	5,7
Proyectos ejecutados por 10.000 habitantes	3,3	3,8	3,6	3,0	2,0	1,3	2,6
Proyectos ejecutados por 10.000 hab. subvencionados	31,4	7,1	4,2	3,4	2,0	1,3	3,3
Solicitudes realizadas por municipio incentivable	0,2	2,6	11,6	20,3	36,0	55,7	2,3
Proyectos ejecutados por municipio incentivable	0,1	1,2	5,5	9,7	16,3	24,4	1,1
Proyectos ejecutados por municipio incentivado	1,5	2,8	6,5	11,2	17,3	24,4	4,4
Inversión definitiva*	2,8%	30,6%	24,6%	9,3%	9,4%	23,3%	100,0%
Subvención final* (€ de 2001)	2,6%	26,8%	24,8%	8,7%	10,7%	26,4%	100,0%
Empleo final	3,3%	30,7%	20,9%	11,4%	7,8%	25,9%	100,0%

\* (€ de 2001).

Fuente: Elaboración propia.

El mayor número de solicitudes y de proyectos incentivados por cada 10.000 habitantes en los municipios más pequeños no debe conducir a pensar en un mayor dinamismo de éstos. El motivo se encuentra en la escasa población que vive en las localidades más pequeñas, en general, y en las que reciben incentivos, en particular, junto a una elevada concentración de los proyectos en un reducido número de municipios. En definitiva, aunque es innegable la existencia de un claro dinamismo de determinadas áreas rurales, menores de 10.000 habitantes (Ogando y Rodríguez, 1992), el número de éstas es muy limitado, observándose que, esencialmente, se ubican en los ejes básicos de infraestructura viaria o bajo la influencia de determinados núcleos urbanos.

El escaso dinamismo de los municipios rurales, se ha intentado compensar con un menor porcentaje de solicitudes denegadas (28,7%). Esta mayor flexibilidad inicial se ha traducido, posteriormente, en un porcentaje de iniciativas fracasadas (35,8%) superior a la de los municipios de mayor tamaño.

La concentración de las solicitudes presentadas y la de proyectos subvencionados en los municipios rurales no se corresponde con una concentración similar de la inversión, la subvención y el empleo (cuadro 5). Cuando se analiza la subvención otorgada, se constata que la participación de las capitales de provincia y de los municipi-

124 Moyano, P. B., Aleixandre, G. y Ogando, O.

pios de mayor tamaño en el volumen de subvención se sitúa ligeramente por encima de la que corresponde a la inversión, ocurriendo lo contrario en los núcleos urbanos pequeños y medianos.

**Cuadro 5.** Características de los proyectos acogidos a la Ley 50/85 entre 1988 y 2001 por tamaño de los municipios

	<i>Menos de 1.000</i>	<i>1.000 a 10.000</i>	<i>10.000 a 25.000</i>	<i>25.000 a 50.000</i>	<i>Más de 50.000</i>	<i>Capitales de provincia</i>	<i>Total</i>
Inversión final (€ de 2001)	2,8%	30,6%	24,6%	9,3%	9,4%	23,3%	100,0%
Subvención final (€ de 2001)	2,6%	26,8%	24,8%	8,7%	10,7%	26,4%	100,0%
Empleo final	3,3%	30,7%	20,9%	11,4%	7,8%	25,9%	100,0%
Inversión por proyecto (miles de € de 2001)	1.835,0	4.169,2	3.508,4	3.880,8	4.462,0	6.005,9	4.077,4
Inversión por empleo (miles de € de 2001)	179,3	253,2	214,1	175,5	257,4	192,8	214,6
Subvención por empleo (miles de € de 2001)	27,7	41,2	30,2	26,5	47,2	35,3	34,7
Empleo por proyecto	10,2	16,5	16,4	22,1	17,3	31,2	19,0
Subvención por proyecto (miles de € de 2001)	283,1	678,8	494,7	586,5	818,3	1.100,3	658,5
% de subvención media	15,4%	16,3%	14,1%	15,1%	18,3%	18,3%	16,1%

Fuente: Elaboración propia.

El aspecto más relevante del tamaño de los proyectos, medido bien por su inversión media o bien por el empleo creado por proyecto, surge cuando esta característica se pone en relación con el tamaño de la población donde se asienta. La dimensión de los proyectos aumenta, claramente, a medida que crece la población: la inversión materializada por los proyectos ubicados en las capitales de provincia triplica, por término medio, a la realizada por los proyectos asentados en los núcleos rurales más pequeños.

El hecho de que los grandes municipios hayan recibido un mayor volumen de subvención que los pequeños, a pesar de contar con menor número de solicitudes y menor volumen de inversión, puede hacer pensar en una cierta discrecionalidad a favor de los primeros y en detrimento de los segundos<sup>13</sup>. Profundizando en esta cuestión, cuando la subvención se analiza en términos relativos, se comprueba que los municipios más pequeños han sido discriminados negativamente respecto a los de mayor tamaño. La discriminación positiva a favor de las grandes urbes se aprecia en unos porcentajes de subvención (18,3%) superiores a la media global (16,1%). Esta circunstancia adquiere mayor relevancia cuando se comprueba que, por término me-

<sup>13</sup> Sin embargo, la observación de lo ocurrido en el seno de cada Comunidad obliga a realizar ciertas matizaciones a esta apreciación general. Por ejemplo, en Andalucía, Asturias, Galicia y Murcia los grandes municipios aglutinan un porcentaje de subvención superior al de la inversión (Moyano y Ogando, 2003).

dio, la inversión necesaria para crear un empleo en los pequeños municipios es sensiblemente inferior a la que ha sido preciso ejecutar en los grandes. En definitiva, dado que en el entorno urbano priman las inversiones intensivas en capital, y que la subvención concedida ha estado más ligada a la inversión materializada que al empleo creado (o mantenido), la subvención que ha recibido cada empleo creado en las localidades rurales ha sido inferior a la concedida en las áreas urbanas<sup>14</sup>.

#### **4. Efectos de la Ley 50 sobre el desarrollo de los municipios incentivados**

La caracterización de los proyectos subvencionados en función del tamaño de los municipios donde se localizan, no permite establecer la existencia (o ausencia) de un vínculo entre la recepción de ayudas y la evolución económica municipal. Abordar esta relación es una tarea más compleja que afrontar el análisis del desarrollo regional, pues no existe un indicador que permita comparar el crecimiento económico de un municipio a lo largo de un periodo determinado.

La limitada disponibilidad de series estadísticas homogéneas a nivel local ha imposibilitado realizar estimaciones municipales de renta por lo que se ha optado por confeccionar un Indicador de Situación Municipal (ISM) para los años 1991 y 2001 que, aunque sea de manera aproximada, permita comparar la evolución económica de los municipios entre ambos años y constatar cuál de ellos ha mejorado (o empeorado) su situación, posibilitando relacionar dicha evolución con el número, volumen o características de los incentivos recibidos al amparo de la Ley 50.

La construcción de este indicador se ha visto limitada tanto por el reducido número de estadísticas de alcance local existentes para el periodo objeto de análisis como por la escasa significación económica de las mismas. Dadas estas restricciones, para elaborar el ISM se ha optado por utilizar la evolución de las cinco variables<sup>15</sup> disponibles que reflejan razonablemente bien la mejora económica municipal:

- **Líneas de telefonía fija por cada mil habitantes:** dada la correlación entre densidad telefónica y grado de desarrollo, esta variable resulta extraordinariamente significativa como indicador del nivel económico de las poblaciones.
- **Oficinas bancarias por cada mil habitantes:** la existencia de sucursales abiertas al público de bancos, cajas de ahorro y cooperativas de crédito, está en íntima conexión con la actividad económica de las poblaciones.

<sup>14</sup> Esta cuestión debería ser contrastada con la cualificación de los puestos de trabajo creados pues, una elevada cualificación podría relacionarse con una mayor estabilidad una vez finalizado el periodo de subvención. Sin embargo, la información que se publica en los Boletines Oficiales del Estado acerca de las subvenciones concedidas no hace viable este contraste.

<sup>15</sup> La fuente estadística que recoge la información sobre el número de líneas telefónicas, las oficinas bancarias y la actividad comercial procede del Anuario Económico de España que, periódicamente, publica el Servicio de Estudios de «la Caixa». Por su parte, la población, las tasas de actividad y ocupación se han calculado a partir de los Censos de Población de 1991 y 2001, elaborados por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

- **Actividades comerciales por cada mil habitantes:** número de actividades de comercio minorista y mayorista. En 1991 el dato procede de las licencias comerciales, mientras que en 2001, este concepto tributario es reemplazado por el Impuesto de Actividades Económicas.
- **Tasa de actividad:** el porcentaje de población activa respecto a la población mayor de 16 años tiende a crecer a medida que alcanzan cotas más elevadas de desarrollo económico.
- **Tasa de ocupación:** una mejora de la situación económica que no vaya acompañada de un aumento en la tasa de ocupación o, si se prefiere, de una disminución en la tasa de paro, es una mejoría de la que, difícilmente, disfrutarán los individuos y, por tanto, de escasa repercusión social.

A pesar de la sencillez de estas variables, sólo existen datos para los 2.912 municipios españoles mayores de 1.000 habitantes. De ellos, 2.188 han estado en algún momento bajo la influencia de la Ley 50. Esta circunstancia parece, a priori, muy restrictiva pero en realidad, aunque representan el 34,7% de todos los municipios con posibilidad de acceder a incentivos, concentran el 95% de la población subvencionable, el 93,8% de los proyectos ejecutados o el 97,4% de la subvención concedida.

Para cada una de las cinco variables, se ha relativizado la posición de los 2.912 municipios españoles en una escala de 0 a 100 para 1991 y 2001 en función, respectivamente, del valor mínimo o máximo que la variable en cuestión hubiese alcanzado en 1991 ó 2001<sup>16</sup>. Así, por ejemplo, el índice del municipio  $j$  para la variable  $i$  en el año 1991 se define como:

$$I_{i,j}^{1991} = \frac{\text{Valor de } i \text{ en el municipio } j \text{ en 1991} - \text{Mínimo}(\text{mín}_i^{1991}, \text{mín}_i^{2001})}{\text{Máximo}(\text{máx}_i^{1991}, \text{máx}_i^{2001}) - \text{Mínimo}(\text{mín}_i^{1991}, \text{mín}_i^{2001})} \cdot 100 \quad [1]$$

Finalmente, el ISM se obtiene como la media simple de los cinco índices anteriores y, por tanto, su valor, también, oscilará entre 0 y 100.

$$ISM_j^{1991} = \frac{\sum_{i=1}^5 I_i^{1991}}{5} \quad [2]$$

Cuando se contrasta la información que suministra el ISM para cada municipio y para cada uno de los dos años de referencia con la localización de las empresas subvencionadas a través de la Ley 50, se aprecian las siguientes conclusiones:

- Los municipios excluidos de la Ley 50 han mejorado su situación por debajo de la media. Los datos del cuadro 6 revelan que el porcentaje de crecimiento del ISM de los municipios españoles ha sido más elevado en aquellos con posibilidad de obtener subvenciones (9,5%) que en los excluidos de la Ley 50 (6%). La consideración precedente se hace extensiva para los cuatro grupos de municipios analizados.

<sup>16</sup> Una vez relativizadas entre 0 y 100, se ha comprobado la inexistencia de correlación entre las variables.

**Cuadro 6.** Variación media del Indicador de Situación Municipal en los distintos tipos de municipio

Tamaño de los municipios	Acceso a la Ley 50	Número de municipios	Subvencionado		
			Sí	No	Total
Entre 1.000 y 10.000 habitantes	Sí	1.751	12,1%	11,0%	11,7%
	No	566	–	5,6%	5,6%
	Total	2.317	12,1%	9,5%	10,6%
Entre 10.000 y 50.000 habitantes	Sí	359	11,2%	10,7%	11,1%
	No	121	–	6,2%	6,2%
	Total	480	11,2%	7,6%	9,9%
Más de 50.000 habitantes	Sí	35	9,9%	10,7%	10,0%
	No	28	–	9,4%	9,4%
	Total	63	9,9%	9,5%	9,6%
Capitales de provincia	Sí	43	6,8%	–	6,8%
	No	9	–	4,3%	4,3%
	Total	52	6,8%	4,3%	5,5%
Todos los municipios	Sí	2.188	9,3%	11,0%	9,5%
	No	724	–	6,0%	6,0%
	Total	2.912	9,3%	7,1%	8,2%

Fuente: Elaboración propia.

- De forma paralela, las localidades que no han sido subvencionadas, teniendo esta posibilidad, han experimentado una mejoría muy superior (11%) a las excluidas de la Ley (6%).
- Dentro de las localidades englobadas en la Ley 50, las pequeñas y medianas que finalmente han recibido alguna ayuda, han crecido en mayor grado (12,1%) que las no subvencionadas (11%). En los municipios urbanos la afirmación anterior se invierte. Es más, el crecimiento medio de los municipios subvencionados tiende a disminuir a medida que aumenta su tamaño.
- Salvo en el caso de las capitales de provincia, existe relación, aunque de muy baja intensidad, entre la mejora en el ISM y el hecho de ser una localidad con algún proyecto de inversión incentivado. En otros términos, el crecimiento y desarrollo municipal debe atribuirse a factores y variables ajenos a Ley 50 y sólo excepcionalmente a la aplicación de ésta. Este resultado se obtiene de las tablas de contingencia sintetizadas en el cuadro 7. En él, tomando como referencia la mejora media del ISM a nivel nacional (8,2%), se confronta si una variación mayor o menor de dicha media está relacionada con la percepción de incentivos, a través del coeficiente Tau de Goodman y Kruskal y del coeficiente de incertidumbre<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Tanto la medida de asociación Tau de Goodman y Kruskal como el Coeficiente de incertidumbre varían entre 0 y 1, siendo la relación más acentuada cuanto más próximo esté el valor a 1. Los niveles de significación calculados a partir de las tablas de contingencia son, salvo en el caso de las capitales de provincia, inferiores a 0,05, reflejando la existencia de una cierta relación entre ambos aspectos, aunque dada la proximidad de los dos coeficientes a cero, la relación entre la mejora del ISM y el disfrute de incentivos regionales es muy escasa.

128 Moyano, P. B., Aleixandre, G. y Ogando, O.

**Cuadro 7.** Número de municipios que mejoran su ISM en relación a la media nacional

Tamaño de los municipios	Variación del ISM entre 1991 y 2001	Subvencionado		Tau de Goodman y Kruskal <sup>1</sup>	Coeficiente de incertidumbre <sup>1</sup>
		Sí	No		
Entre 1.000 y 10.000 habitantes	Negativa	70	230	0,005 (0,000)	0,006 (0,000)
	Mejora menos que la media	214	449		
	Mejora más que la media	510	844		
Entre 10.000 y 50.000 habitantes	Negativa	20	25	0,021 (0,000)	0,019 (0,000)
	Mejora menos que la media	91	71		
	Mejora más que la media	193	80		
Más de 50.000 habitantes	Negativa	0	0	0,107 (0,010)	0,084 (0,008)
	Mejora menos que la media	17	6		
	Mejora más que la media	16	24		
Capitales de provincia	Negativa	1	1	0,030 (0,221)	0,034 (0,229)
	Mejora menos que la media	21	6		
	Mejora más que la media	21	2		

<sup>1</sup> La cifra entre paréntesis indica al nivel crítico de significación. Cuando este valor es menor que 0,05 se puede rechazar la hipótesis nula de independencia y aceptar la existencia de alguna relación entre las variables cotejadas.

Fuente: Elaboración propia.

- La leve relación antes descrita desaparece si el análisis se circunscribe exclusivamente a los municipios con posibilidad de acceder a los incentivos de la Ley 50. Para establecer esta afirmación se ha recalculado el ISM de cada año y localidad teniendo sólo en cuenta los valores máximos y mínimos de las cinco variables para los 2.188 municipios incentivables. Las medidas de asociación recogidas en el cuadro 8, presentan, al igual que en el caso anterior, valores muy próximos a 0, pero ahora acompañadas de niveles de significación altos (superiores a 0,05) por lo que no podemos establecer una relación aparente entre la mejora del ISM y haber dispuesto de proyectos subvencionados en ninguna de las categorías municipales consideradas.

La siguiente cuestión a la que debemos responder es si la variación en el ISM de los 1.174 municipios con algún proyecto de inversión incentivado tiene relación con el número de proyectos ejecutados, con el volumen de subvención recibida o con cualquier otra característica de la inversión materializada. Dado que tanto la variación del ISM como cualquiera de las otras características consideradas son variables numéricas, hemos recurrido a los coeficientes de correlación de Spearman ( $\rho$ ) y Tau-b de Kendall<sup>18</sup>. A partir de los datos sobre significación recogidos en el cuadro 9 podemos realizar las siguientes observaciones:

<sup>18</sup> Ambos coeficientes de correlación permiten establecer la existencia o no de una relación lineal entre variables ordinales cuando no se puede suponer normalidad en la variable considerada. Varían entre -1 y 1, dependiendo de si la relación es directa o inversa.

**Cuadro 8.** Número de municipios con acceso a incentivos que mejoran su ISM en relación a la media

Tamaño de los municipios	Variación del ISM entre 1991 y 2001	Subvencionado		Tau de Goodman y Kruskal <sup>1,2</sup>	Coeficiente de incertidumbre <sup>1,2</sup>
		Sí	No		
Entre 1.000 y 10.000 habitantes	Empeora	70	125	0,001 (0,086)	0,003 (0,011)
	Mejora menos que la media	274	295		
	Mejora más que la media	450	537		
Entre 10.000 y 50.000 habitantes	Empeora	21	1	0,005 (0,171)	0,007 (0,106)
	Mejora menos que la media	119	28		
	Mejora más que la media	164	26		
Más de 50.000 habitantes	Empeora	0	0	0,064 (0,140)	0,062 (0,082)
	Mejora menos que la media	18	0		
	Mejora más que la media	15	2		

<sup>1</sup> La cifra entre paréntesis indica al nivel crítico de significación. Cuando este valor es menor que 0,05 se puede rechazar la hipótesis nula de independencia y aceptar la existencia de alguna relación entre las variables cotejadas.

<sup>2</sup> En el caso de las capitales de provincia no es posible calcular los coeficientes puesto que todas las capitales potencialmente incentivables han disfrutado de algún proyecto subvencionado.

Fuente: Elaboración propia.

- En conjunto, no existe una relación importante entre la mejora de la situación municipal y el número, volumen o características de los proyectos subvencionados. Sólo en las localidades con mayor población y, especialmente, en las zonas rurales, es posible establecer alguna correlación (significación menor de 0,05) inversa, aunque de muy escasa intensidad.
- En el caso de los municipios menores de 10.000 habitantes, a medida que aumenta el volumen total de los incentivos o la subvención media por proyecto, la mejora en la situación municipal tiende a ser menor. La misma observación puede hacerse de la inversión total ejecutada, la inversión media por proyecto, el empleo total creado por municipio o el empleo medio por proyecto.
- En los municipios mayores de 50.000 habitantes no capitales de provincia, la relación inversa entre la subvención o el empleo por proyecto y la mejora municipal es bastante acentuada.

Para terminar de comprobar la efectividad real de la aplicación de la Ley 50 sobre el crecimiento municipal vamos a analizar si las relaciones anteriores siguen el mismo patrón de comportamiento en cada una de las Comunidades Autónomas donde se han subvencionado proyectos de inversión. En este caso, el análisis se limitará a los 794 municipios entre 1.000 y 10.000 habitantes, recurriendo, únicamente, al coeficiente de correlación de Spearman ( $r$ ). Los datos del Cuadro 10 permiten realizar las siguientes consideraciones:

- La aplicación de la Ley 50 no ha tenido ninguna relación con la mejora económica de los municipios rurales en seis comunidades autónomas: Andalucía, Comunidad Valenciana, Aragón, Cantabria y País Vasco.

**Cuadro 9.** Coeficientes de correlación entre la variación del ISM y las características de la subvención obtenida según tamaño de los municipios

Factor explicativo	Menos de 10.000 habitantes		De 10.000 a 50.000 habitantes		Más de 50.000 habitantes		Capitales de provincia	
	Rho ( $\rho$ )	Tau-b	Rho ( $\rho$ )	Tau-b	Rho ( $\rho$ )	Tau-b	Rho ( $\rho$ )	Tau-b
N.º total de proyectos subvencionados	-0,025 (0,244)	-0,018 (0,243)	0,03 (0,299)	0,023 (0,286)	0,101 (0,288)	0,071 (0,283)	0,143 (0,181)	0,099 (0,178)
Nº de proyectos por cada 10.000 habitantes	0,039 (0,134)	0,025 (0,147)	0,015 (0,397)	0,012 (0,380)	0,038 (0,418)	0,029 (0,408)	0,14 (0,186)	0,086 (0,210)
Subvención por municipio	-0,06 (0,045)	-0,041 (0,043)	-0,012 (0,416)	-0,01 (0,402)	-0,17 (0,173)	-0,125 (0,153)	0,058 (0,357)	0,037 (0,365)
Subvención total por cada 10.000 habitantes	-0,039 (0,137)	-0,026 (0,133)	-0,022 (0,353)	-0,014 (0,355)	-0,169 (0,173)	-0,114 (0,176)	0,074 (0,318)	0,046 (0,334)
Subvención por proyecto	-0,061 (0,043)	-0,041 (0,041)	-0,051 (0,187)	-0,034 (0,186)	-0,314 (0,038)	-0,213 (0,041)	0,036 (0,410)	0,021 (0,421)
% de subvención media	0,029 (0,206)	0,019 (0,215)	0,073 (0,103)	0,05 (0,096)	-0,181 (0,156)	-0,133 (0,139)	0,136 (0,191)	0,105 (0,160)
Subvención por empleo	0,029 (0,207)	0,02 (0,199)	0,005 (0,468)	0,001 (0,487)	0,003 (0,493)	-0,004 (0,488)	0,039 (0,403)	0,026 (0,405)
Inversión por municipio	-0,067 (0,029)	-0,045 (0,028)	-0,023 (0,346)	-0,015 (0,348)	-0,127 (0,240)	-0,095 (0,219)	0,006 (0,484)	0,001 (0,496)
Inversión por proyecto	-0,071 (0,023)	-0,048 (0,022)	-0,078 (0,089)	-0,053 (0,085)	-0,303 (0,044)	-0,194 (0,057)	0,023 (0,442)	0,008 (0,471)
Empleo por municipio	-0,105 (0,002)	-0,07 (0,002)	-0,019 (0,371)	-0,014 (0,359)	-0,145 (0,210)	-0,07 (0,283)	0,051 (0,373)	0,041 (0,349)
Inversión por empleo	-0,008 (0,412)	-0,005 (0,424)	-0,057 (0,160)	-0,038 (0,161)	0,073 (0,344)	0,046 (0,355)	-0,085 (0,294)	-0,054 (0,304)
Empleo por proyecto	-0,121 (0,000)	-0,082 (0,000)	-0,063 (0,136)	-0,045 (0,124)	-0,598 (0,000)	-0,405 (0,000)	0,021 (0,447)	0,014 (0,446)

Fuente: Elaboración propia.

- En Castilla-La Mancha, Extremadura y Asturias, la relación es inversa.
- Los pequeños municipios canarios sólo guardan una relación lineal directa con el porcentaje de subvención media, pues la relación con el resto de características significativas es negativa.
- El desarrollo de los pequeños municipios de Castilla y León y Galicia presenta una relación muy reducida con el número de proyectos por cada mil habitantes y con el número total de proyectos ejecutados, respectivamente.
- Las correlaciones más intensas se registran en Murcia, si bien el escaso número de municipios que alberga esta región obliga a tomar estos datos con cautela.

**Cuadro 10.** Coeficientes de correlación de Spearman entre la variación del ISM y las características de la subvención obtenida en los municipios rurales de cada Comunidad Autónoma

	Andalucía	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Galicia	Extremadura	Comunidad Valenciana	Aragón	Cantabria	Canarias	Asturias	Murcia	País Vasco
<i>N.º municipios subvencionados</i>	174	116	100	98	90	68	40	27	28	20	16	16
N.º de proyectos subvencionados	-0,071 (0,175)	-0,064 (0,248)	-0,086 (0,196)	0,171 (0,046)	-0,130 (0,111)	0,105 (0,195)	-0,259 (0,053)	-0,189 (0,173)	-0,330 (0,043)	-0,218 (0,178)	0,428 (0,049)	0,081 (0,383)
N.º de proyectos por cada 10.000 hab.	0,019 (0,402)	0,212 (0,011)	-0,087 (0,194)	0,107 (0,148)	0,036 (0,367)	-0,012 (0,462)	0,009 (0,478)	0,156 (0,219)	-0,096 (0,314)	-0,141 (0,277)	0,409 (0,058)	-0,019 (0,472)
Subvención por municipio	-0,086 (0,130)	-0,082 (0,192)	-0,206 (0,020)	0,104 (0,155)	-0,053 (0,309)	0,086 (0,241)	-0,111 (0,248)	0,007 (0,486)	-0,425 (0,012)	-0,293 (0,105)	0,495 (0,025)	0,255 (0,171)
Subvención por cada 10.000 hab.	-0,046 (0,272)	0,047 (0,310)	-0,202 (0,022)	0,065 (0,261)	-0,012 (0,454)	0,023 (0,427)	0,024 (0,441)	0,135 (0,251)	-0,315 (0,051)	-0,263 (0,132)	0,359 (0,086)	0,078 (0,387)
Subvención por proyecto	-0,069 (0,184)	-0,103 (0,136)	-0,211 (0,018)	0,031 (0,381)	0,003 (0,487)	0,098 (0,211)	-0,051 (0,378)	0,056 (0,390)	-0,378 (0,024)	-0,363 (0,058)	0,212 (0,215)	0,336 (0,102)
% de subvención media	0,005 (0,473)	-0,037 (0,348)	-0,077 (0,223)	-0,081 (0,215)	0,024 (0,411)	0,075 (0,271)	0,036 (0,413)	0,019 (0,462)	0,330 (0,043)	0,048 (0,421)	-0,485 (0,029)	0,272 (0,154)
Subvención por empleo	-0,083 (0,139)	0,115 (0,110)	-0,014 (0,445)	-0,01 (0,460)	0,103 (0,167)	-0,028 (0,410)	0,022 (0,445)	-0,109 (0,295)	0,019 (0,463)	-0,057 (0,405)	0,053 (0,423)	0,302 (0,128)
Inversión por municipio	-0,082 (0,141)	-0,084 (0,185)	-0,214 (0,016)	0,094 (0,178)	-0,06 (0,286)	0,063 (0,305)	-0,086 (0,298)	-0,018 (0,464)	-0,437 (0,010)	-0,317 (0,086)	0,614 (0,006)	0,096 (0,362)
Inversión por proyecto	-0,064 (0,202)	-0,081 (0,193)	-0,204 (0,021)	0,045 (0,332)	0,046 (0,334)	0,059 (0,314)	-0,001 (0,498)	0,081 (0,344)	-0,356 (0,032)	-0,38 (0,049)	0,436 (0,046)	0,191 (0,239)
Empleo por municipio	-0,063 (0,203)	-0,14 (0,067)	-0,247 (0,007)	0,103 (0,155)	-0,19 (0,036)	-0,089 (0,234)	-0,089 (0,292)	0,176 (0,191)	-0,430 (0,011)	-0,397 (0,042)	0,450 (0,040)	0,014 (0,465)
Inversión por empleo	-0,104 (0,086)	0,113 (0,114)	0,016 (0,438)	0,026 (0,399)	0,096 (0,183)	-0,046 (0,355)	-0,059 (0,359)	-0,105 (0,300)	-0,135 (0,247)	-0,064 (0,394)	0,402 (0,061)	0,193 (0,237)
Empleo por proyecto	-0,035 (0,325)	-0,148 (0,056)	-0,27 (0,003)	0,009 (0,463)	-0,083 (0,22)	-0,135 (0,134)	0,009 (0,479)	0,085 (0,272)	-0,371 (0,026)	-0,435 (0,028)	0,093 (0,366)	0,049 (0,429)

Fuente: Elaboración propia.

## 5. Conclusiones

El análisis precedente permite señalar que no existe una relación clara y estrecha entre la mejora en la situación económica de los municipios y haber tenido la posibilidad de acceder a incentivos regionales o haber dispuesto de proyectos subvencionados. Tampoco es apreciable una relación significativa entre la mejoría económica de los municipios con el número, volumen o características de los proyectos subvencionados. Incluso, en las zonas rurales, se ha constatado que a medida que aumenta el volumen total de los incentivos o la subvención media por proyecto, la mejora en la situación municipal tiende a ser menor.

Detrás de la falta de eficacia, podemos situar, en primer lugar, elementos relacionados con el diseño de la Ley y, en segundo lugar, con aspectos relativos a su ejecución. Algunas de estas circunstancias, ya fueron indicadas por el Tribunal de Cuentas en su Informe de Fiscalización de la Ejecución de la Política de Incentivos Regionales a la Localización Industrial regulada por la Ley 50/1985, para el periodo 1986-1996. Dentro de los aspectos referentes al diseño podemos citar:

- Las continuas modificaciones a lo largo de la década de los 90 de las áreas susceptibles de recibir ayudas regionales, tanto en lo que atañe a la configuración de las diferentes zonas como a los porcentajes de subvención. El amplio abanico de subvenciones máximas, de tipos y clases de zonas iniciales, así como sus alteraciones posteriores, junto con las posibles excepciones, ha representado un alto grado de confusión y complejidad en la instrumentación práctica de la Ley.
- La existencia de diferentes zonas con circunstancias, problemas y, sobre todo, potencialidades de desarrollo endógeno dispares, se ha reflejado en el establecimiento de distintos objetivos a conseguir. Sin embargo, la disparidad de objetivos no se ha manifestado en una delimitación de los sectores promocionables también diferente, ni en las características de los proyectos de inversión subvencionables o en las inversiones incentivables en cada una de ellas.
- Los incentivos se han dirigido hacia los municipios que ya contaban con una cierta base industrial en lugar de acentuar la localización de empresas allí donde no existían. En efecto, la subvención se concede a los proyectos de inversión de las empresas que la solicitan. Por ello, los municipios subvencionados han sido los que ya contaban con empresas asentadas en su territorio. El menor dinamismo de los municipios rurales en la solicitud de incentivos se acompaña, también, de un menor porcentaje de solicitudes denegadas. Sin embargo, si esta circunstancia es el reflejo de un intento deliberado de compensación por parte del órgano responsable de la concesión final, la estrategia no ha tenido los efectos deseados. En efecto, el menor porcentaje de solicitudes denegadas de los municipios rurales se ha traducido en un mayor porcentaje de proyectos fracasados (caducados, decaídos o incumplido totalmente las condiciones impuestas). De forma inversa, en los grandes municipios y en las capitales de provincia el porcentaje de solicitudes denegadas ha sido mayor que en las zonas rurales y el de proyectos fracasados sensiblemente menor.

- El elevado número de proyectos que no se han materializado, bien por haber decaído, caducado o incumplido gravemente las condiciones estipuladas, puede ser explicado, en parte, por el desajuste entre las características que han de tener los proyectos que solicitan incentivos y los que plantean las empresas. En la práctica, dichas características están más acordes con las inversiones realizadas por las unidades productivas de gran dimensión, que tienen, además, mayor facilidad para hacer frente a las complejas gestiones administrativas necesarias para realizar la solicitud de subvención.

El análisis municipal de la ejecución de la Ley 50/85, ha puesto de relieve las siguientes circunstancias que permiten explicar, en parte, su falta de eficacia:

- La inversión materializada por los proyectos ubicados en las capitales de provincia triplica, por término medio, a la realizada por los proyectos asentados en los núcleos rurales más pequeños. La inversión necesaria para crear un empleo en los pequeños municipios es sensiblemente inferior a la que ha sido preciso ejecutar en los grandes.
- En términos globales, los grandes municipios han recibido un mayor volumen de subvención que los pequeños, a pesar de contar con menor número de solicitudes y menor volumen de inversión. El hecho de que los municipios de menor dimensión hayan disfrutado de un porcentaje de subvención inferior a la media global hace pensar en una discriminación negativa respecto a los de mayor tamaño.

En resumen, los resultados precedentes inducen a pensar que la eficacia del instrumento analizado ha sido, hasta la fecha, moderada, siendo necesario, plantear una reorientación del mismo para adaptarse al nuevo modelo de sociedad, articulado en torno a la información y el conocimiento. Esta reorientación resulta especialmente necesario bajo la premisa de que las áreas rurales y las microempresas son un factor importante de mantenimiento de la economía local, en un momento en que las políticas para fijar población en los espacios rurales adquieren un carácter prioritario. Es preciso, por tanto, adoptar un *enfoque integrado* que concilie las políticas de promoción, las de formación y reciclaje de la mano de obra, poniendo un gran énfasis en la modificación de los mecanismos de gestión actualmente existentes. Dicho cambio de orientación ha de acompañarse de un replanteamiento en los sectores y activos promocionables, abandonando las actividades tradicionales, y centrando los incentivos en aquellas que mayor valor añadido generan.

## Bibliografía

- Argüelles Vélez, M. (1997): «La incidencia de los incentivos económicos regionales en la localización empresarial». *Economía Industrial*, 317.
- Chesire, P. y Gordon, R. (1998): «Territorial competition: some lessons for policy». *The Annals of Regional Science*, 32:321-346.
- Cuadrado Roura, J.R. (1988): «Políticas Regionales: Hacia un nuevo enfoque». *Papeles de Economía Española*, n.º 35.
- Comisión Europea (2004): «Tercer Informe sobre la Cohesión económica y Social».

## 134 Moyano, P. B., Alexandre, G. y Ogando, O.

- Díez Martín, L. (2001): «Los incentivos regionales como instrumento de desarrollo local». *Cuadernos de Gestión Pública Local*. Segundo semestre.
- Fernández, J.E., Ogando, O., Miranda, B. y Moyano, P.B. (1994): *Efectos Regionales de los Incentivos a la Inversión y al Empleo*. Junta de Castilla y León. Consejería de Economía y Hacienda.
- Martín, R. (1998): «Regional Incentive Spending for European Regions». *Regional Studies*, 32.6:527-536.
- Maluquer I Amoros, S. y Poveda Martínez, C. (2000): «La nueva zona de ayudas de Estado con finalidad regional en España». *Boletín Económico de ICE*, 2661:43-52.
- Mata Galán, E.J. (1988): «Los incentivos económicos regionales en España». *Papeles de Economía Española*, n.º 35.
- Moyano, P.B. y Ogando, O. (2003): «La instrumentación de la política regional española en la última década: el papel de los incentivos económicos a la inversión y al empleo». *Revista de Estudios Regionales*, 68:15-38.
- Ogando, O. y Miranda, B. (1994): «Políticas de fomento a la inversión industrial». *Papeles de Economía Española*, 14. Serie: Economía de las Comunidades Autónomas: Castilla y León.
- Ogando, O. y Rodríguez, B. (1992): «Un análisis territorial de las inversiones acogidas a incentivos regionales». *Revista Estudios Territoriales*, n.º 38.
- Rodríguez Alba, J. (1998): «La promoción económica regional: el caso de los incentivos económicos a la inversión y al empleo en Andalucía. Análisis para el período 1988-1995». *Revista de Estudios Regionales*, 52:77-103.
- Thomsen, S. and Woolcock, S. (1993): *Direct Investment and European Integration: Competition among firms and Governments*. Frances Pinter/Royal Institute of International Affairs (RIIA), London.
- Tribunal de Cuentas (2001): *Informe de Fiscalización de la Ejecución de la Política de Incentivos Regionales a la Localización Industrial regulada por la Ley 50/1985, en el período 1986-1996*. Boletín Oficial del Estado n.º 153. 27 de junio de 2001.