

**CONTRIBUCIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS DE  
ARAGON, CASTILLA LA MANCHA Y CASTILLA LEON  
ANTE LA CONSULTA DE LA COMISIÓN EUROPEA DE JULIO 2020, SOBRE LA  
REVISIÓN DE LAS AYUDAS REGIONALES 2014-2020  
EL REGIMEN JURIDICO DE LAS “ZONAS POCO POBLADAS”**

**Introducción**

La Comisión Europea ha iniciado una consulta pública previa a la aprobación de las futuras Directrices sobre ayudas estatales de finalidad regional (DAR), que estarán en vigor – junto con los futuros mapas de ayudas regionales - en el periodo 2022-2027.

Los máximos responsables políticos de las Comunidades autónomas españolas de Aragón, Castilla La Mancha y Castilla León, han acordado responder conjuntamente a esta consulta pidiendo que las futuras DAR (y ulteriormente el Reglamento General de Exención por Categorías, RGEC) asimilen el régimen jurídico de las “*zonas poco pobladas*” con el de las “*zonas de muy baja densidad de población*”, fusionando ambas categorías en una y permitiendo en ambos casos la concesión de ayudas al funcionamiento que a día de hoy solo se permite a las segundas. En efecto, la actual distinción entre “*zonas poco pobladas*” y “*zonas de muy baja densidad de población*” carece de justificación objetiva, pues unas y otras se enfrentan a hándicaps similares que requieren aplicar las mismas soluciones.

Mediante el presente escrito, las tres Comunidades autónomas responden a la consulta pública planteada por la Comisión europea en el marco de las discusiones sobre las futuras DAR.

**Contexto**

La política europea de ayudas de Estado regionales toma en cuenta desde hace tiempo la existencia de la despoblación como una razón que permite autorizar ayudas de Estado. No lo hace, sin embargo, ni suficientemente, ni de manera totalmente coherente.

Hasta 2017, la política de ayudas regionales solo manejaba en la práctica la categoría de “*zonas poco pobladas*” que comprendía – y sigue comprendiendo - de modo indistinto, tanto las Nuts 2 (Comunidades autónomas) con densidad inferior a los 8 habitantes/km<sup>2</sup> como los Nuts 3 (provincias) con menos de 12,5 habitantes/km<sup>2</sup>. Las Nuts2 debajo del umbral eran todas ellas regiones nórdicas, mientras que las Nut3 eran por aquel entonces únicamente las provincias españolas de Teruel y Soria junto con Eritania en Grecia y los Highlands escoceses (con los datos actuales hay que sumar la provincia de Cuenca y una provincia en Croacia, y suprimir los Highlands a causa del Brexit). En todas esas “*zonas poco pobladas*” se permitía y se sigue permitiendo un pequeño plus de ayudas a la inversión y ayudas para compensar los sobrecostes de transporte.

Es cierto que las DAR mencionaban ya – aunque sólo en alguna de sus versiones lingüísticas - las “*zonas de muy baja densidad de población*” (par. 20.y), limitándolas a las Nuts 2 con menos de 8 habitantes/km<sup>2</sup> – y por tanto englobando solo las regiones nórdicas - pero la distinción apenas tenía entonces virtualidad práctica. Para más confusión, en la versión española de las DAR que es la que obviamente manejaban las autoridades españolas, sólo se hablaba de

“zonas poco pobladas” haciendo la distinción, no solo irrelevante, sino simplemente indetectable. La confusión terminológica se mantiene – por cierto - en el borrador de DAR sometido a consulta (ver definiciones en el párrafo 20, apartados z) y bb)).

En realidad, es solo con la reforma del RGEC que entra en vigor en 2017 cuando se crearon dos regímenes jurídicos material y radicalmente distintos. En efecto, es en ese momento cuando a las Nuts 2 únicamente (es decir, a las zonas despobladas nórdicas) el artículo 15.3 del RGEC les autoriza automáticamente, en su calidad de las “zonas de muy baja densidad de población” a dar ayudas al funcionamiento de hasta el 20% de los costes salariales. Sin embargo, a las Nuts 3 (es decir, a las zonas despobladas españolas, griegas y escocesas) el RGEC les dejó como antes, como “zonas poco pobladas”, sin acceso a las ayudas al funcionamiento y solo con un pequeño plus de ayudas a la inversión y en teoría ayudas al transporte (artículo 15.2 RGEC).

La reforma del RGEC de 2017 no explicó en absoluto las razones de esta diferenciación radical en el régimen jurídico de ambas categorías que hasta entonces era prácticamente idéntico desde un punto de vista sustancial.

Dicho lo anterior, aunque la autorización de ayudas al funcionamiento del artículo 15.3 RGEC no se aplique a día de hoy a las “zonas poco pobladas” como las tres provincias españolas y aunque las DAR no sean del todo claras al respecto, entendemos que el artículo 2.48bis RGEC – posterior en el tiempo y de rango superior a las DAR - sí que permite ya expresamente que un Estado miembro solicite y la Comisión apruebe mediante decisión la consideración de otras zonas distintas de las Nuts 2 y de ámbito inferior a éstas como “de muy baja densidad de población”. Por tanto, aun a día de hoy, nada impediría jurídicamente que España notificase y la Comisión autorizase mediante decisión individual la inclusión de las provincias de Teruel, Soria y Cuenca en los mapas regionales como zonas “de muy baja densidad de población”.

En todo caso, la reforma prevista de las DAR (y ulteriormente del RGEC) ofrece ahora a la Comisión una oportunidad de discutir, revisar y clarificar plenamente esta cuestión en las DAR y poner fin a esa dicotomía injustificada de regímenes jurídicos.

### **Justificación**

En efecto, Aragón, Castilla La Mancha y Castilla León consideran que los problemas estructurales de despoblación que afectan a sus “zonas poco pobladas” (las provincias de Teruel, Soria y Cuenca) son sustancialmente los mismos o incluso más graves que los que aquejan a las “zonas de muy baja densidad de población” nórdicas. Así lo demuestra un reciente estudio económico “*State aid and Sparsely Populated Areas – Contribution to the RGA revisión*” elaborado por la consultoría *Copenhagen Economics* que se aporta como anexo, tanto en español como en inglés.

A modo de ejemplo, mientras que la población en los Nuts2 nórdicos – lejos de descender - ha tenido incluso un cierto crecimiento sostenido a lo largo del tiempo, los Nuts 3 españoles (las provincias de Teruel, Cuenca y Soria) han perdido entre el 42% y el 45% de la población en los últimos 60 años. A día de hoy, estas tres provincias españolas – denominadas coloquialmente como la “*la Laponia española*” - tienen una densidad de población de tan solo entre 8,7 y 11,7 habitantes por kilómetro cuadrado, cuando la media de España es de 93,1 y la media de la UE es de 118 habitantes por kilómetro cuadrado.

Por ello, a juicio de Aragón, Castilla La Mancha y Castilla León no tiene lógica ninguna negar a las zonas despobladas del sur de Europa los instrumentos que ya se han autorizado – y no solo

como posibilidad en las DAR sino automáticamente en el RGEC- a las zonas equivalentes del norte.

Las ayudas a la inversión actualmente autorizadas en esas tres provincias españolas no resultan en absoluto suficientes para combatir la despoblación. La razón es que, por una parte, esas ayudas favorecen más bien las inversiones intensivas en capital, mientras que esas zonas requieren atraer inversiones intensivas en mano de obra. Por otra parte, las intensidades que se autorizan en las zonas poco pobladas son muy inferiores a las que se ofrecen en otras regiones españolas.

Las ayudas para compensar los sobrecostes de transporte, que también serían ya teóricamente posibles en esas tres provincias, no se han utilizado porque resultan inviables en la práctica, ya que dichos sobrecostes varían muchísimo dentro de esas zonas. En realidad, estas ayudas están pensadas para las zonas ultra periféricas donde también son aplicables y donde sí sirven. El sobrecoste del transporte en Canarias es fácil de identificar y controlar. En Teruel, Cuenca o Soria resulta prácticamente imposible.

Son las ayudas al funcionamiento que reduzcan los costes de personal las que serían las más adecuadas para combatir el hándicap de la despoblación extrema que afecta a esas zonas. En efecto, al reducir el coste del factor trabajo, las reducciones en las contribuciones sociales permiten retener y atraer puestos de trabajo – y por ende población – a esas zonas. Es precisamente ese tipo de ayudas el que se aplica ya en las “*zonas de muy baja densidad de población*” de Noruega, Suecia y Finlandia. Tal y como explica el estudio económico adjunto, los diversos estudios realizados en esos países muestran que estas ayudas al funcionamiento sí que permiten combatir la despoblación con eficacia.

Aragón, Castilla La Mancha y Castilla León consideran por tanto que – desde el momento en que sus hándicaps son similares o incluso superiores a los de las zonas nórdicas - se reúnen claramente todas las demás condiciones para declarar la compatibilidad de las ayudas al funcionamiento en las “*zonas poco pobladas*” españolas. Así lo debió de considerar también la misma Comisión europea en 2017 (Reglamento 2017/1048/UE), cuando consideró que el hándicap de la despoblación era de tal gravedad que justificaba no solo la posibilidad de notificar regímenes de ayudas al funcionamiento, sino incluso su autorización automática en el RGEC sin necesidad de notificación o justificación adicional.

Resumiendo:

**a) Contribución a un objetivo de interés común claramente definido:** En cuanto a la ayuda de funcionamiento para evitar o reducir la despoblación en zonas con muy baja densidad de población, se ha demostrado el riesgo de despoblación de las zonas y su mitigación gracias a las ayudas de funcionamiento.

**b) Necesidad de intervención estatal:** la ayuda concedida en estas zonas debe considerarse compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107, apartado 3, letras a) y c), del Tratado. Recordemos la situación específica en la que se encuentran sus regiones, en lo relativo a las limitaciones permanentes, estructurales y acumuladas, reconocidas en el artículo 349 del TFUE, que tienen un impacto significativo en su desarrollo económico, social y territorial.

c) *Idoneidad de la medida de ayuda*: tal y como analiza el estudio económico adjunto, la experiencia en los países nórdicos demuestra que la ayuda es adecuada para lograr el objetivo del régimen en lo referente a los problemas que pretende resolver.

d) *Efecto incentivador*: Como explica el estudio económico, tras su aplicación en algunas regiones del Norte de Europa, se considera que la ayuda tiene efecto incentivador dado que, tras la ayuda, el nivel de actividad económica en la zona o región en cuestión se ha mejorado significativamente.

e) *Proporcionalidad de la ayuda*: la ayuda se determinará en relación con un conjunto preestablecido de costes subvencionables plenamente imputables a los problemas que la ayuda pretende resolver. La ayuda se limitará a una determinada proporción del conjunto de costes laborales anuales y no superará esos costes. El artículo 15.3 del RGEC prevé que sea como máximo el 20% de dichos costes. El importe de ayuda por beneficiario será proporcional al nivel de los problemas que realmente padece cada beneficiario.

f) *Se evitarán los efectos negativos indebidos sobre la competencia y el comercio entre Estados miembros*: tal y como demuestra el estudio económico adjunto, los posibles efectos negativos de la ayuda serían en todo caso mínimos, ya que las provincias en cuestión apenas contribuyen a las exportaciones españolas. En todo caso dichos efectos, de existir, se compensarían ampliamente con los efectos positivos.

g) *Transparencia de la ayuda*: Los organismos competentes publicarán la información requerida sobre los importes de las ayudas individuales.

## Conclusión

Por todo ello, las Comunidades autónomas de Aragón, Castilla La Mancha y Castilla León solicitan la Comisión europea que – en el marco de las discusiones sobre **las futuras DAR** – proceda a una modificación de las mismas de modo:

- (a) Que se fusionen las actuales categorías de “zonas poco pobladas” y de “zonas de muy baja densidad de población” en una única categoría - denominada “zonas poco pobladas” – que englobe tanto los Nuts2 con menos de 8 habitantes/km2 como los Nuts3 con menos de 12,5 habitantes/km2 y
- (b) Que las posibilidades de otorgar ayudas al funcionamiento se reconozcan a todas las “zonas poco pobladas” comprendidas en dicha categoría única.

Dichos objetivos deberían articularse mediante los siguientes **cambios concretos en el borrador de DAR** que ha sido sometido a consulta pública:

- Párrafo 16: “*Las ayudas de finalidad regional destinadas a reducir los gastos corrientes de una empresa constituyen ayudas de funcionamiento. La ayuda de funcionamiento puede considerarse compatible si pretende reducir las dificultades específicas a las que se enfrentan las pymes en zonas particularmente desfavorecidas que entran en el ámbito del artículo 107, apartado 3, letra a), del Tratado o compensar los costes adicionales de desarrollar una actividad económica en las regiones ultraperiféricas o evitar o mitigar la despoblación en zonas **poco pobladas con muy baja densidad de población.***”

- Párrafo 20: “A efectos de las presentes Directrices, se aplican las siguientes definiciones:  
 (...) z) «zonas **poco pobladas**» ~~con baja densidad de población»:~~ ~~aquellas zonas designadas por el Estado miembro en cuestión con arreglo al punto 169; »:~~ **regiones NUTS 2 con menos de 8 habitantes por km<sup>2</sup> o NUTS 3 con menos de 12,5 habitantes por km<sup>2</sup> (según datos de Eurostat sobre densidad de población para 2018) o partes de dichas regiones NUTS 2 designadas por el Estado miembro en cuestión con arreglo al punto 169; (...)**”

~~bb) «zonas con muy baja densidad de población»:~~ ~~regiones NUTS 2 con menos de 8 habitantes por km<sup>2</sup> (según datos de Eurostat sobre densidad de población para 2018) o partes de dichas regiones NUTS 2 designadas por el Estado miembro en cuestión con arreglo al punto 169;~~
- Párrafo 64: “En cuanto a la ayuda de funcionamiento para evitar o reducir la despoblación en zonas **poco pobladas** ~~con muy baja densidad de población~~, el Estado miembro en cuestión debe demostrar el riesgo de despoblación de la zona si no hubiera ayuda de funcionamiento.”
- Párrafo 166: “En consecuencia, las siguientes zonas se considerarán zonas «c» predeterminadas: (...) b) zonas **poco pobladas** ~~con muy baja densidad de población~~: regiones NUTS 2 con menos de 8 habitantes por km<sup>2</sup> o NUTS 3 con menos de 12,5 habitantes por km<sup>2</sup> (según datos de Eurostat sobre densidad de población para 2018).”
- Párrafo 169: “En zonas **poco pobladas** ~~con baja densidad de población~~, un Estado miembro deberá en principio designar regiones NUTS 2 con menos de 8 habitantes por km<sup>2</sup> o NUTS 3 con menos de 12,5 habitantes por km<sup>2</sup>. No obstante, un Estado miembro podrá designar partes de NUTS 3 con menos de 12,5 habitantes por km<sup>2</sup> u otras zonas adyacentes y contiguas a las regiones NUTS 3, siempre y cuando las zonas designadas tengan menos de 12,5 habitantes por km<sup>2</sup> y su designación no supere la asignación específica de cobertura «c» contemplada en el punto 168.”
- Párrafo 181: “La intensidad de ayuda no superará: a) el 20 % en zonas **poco pobladas** ~~con baja densidad de población~~ y en zonas (regiones NUTS 3 o partes de las mismas) que compartan fronteras terrestres con un país ajeno al EEE o a la AELC;”
- Anexo I: “Cobertura de ayuda regional por Estado miembro para el período 2022-2027  
 España  
 Zonas «c» predeterminadas (zonas **poco pobladas** ~~con baja densidad de población~~)  
 ES242 Teruel — 0,29 %  
 ES417 Soria — 0,19 %  
**ES423 Cuenca — .... %**”  
 [Cambios similares en las zonas poco pobladas de los demás Estados miembros]
- Anexo II: “Método para la asignación de la cobertura de zonas «c» no predeterminadas entre los Estados miembros  
 “La Comisión determinará la cobertura de zonas «c» no predeterminadas para cada Estado miembro en cuestión aplicando el siguiente método: (1) Para cada Estado

*miembro, la Comisión identificará aquellas regiones NUTS 3 en el Estado miembro en cuestión que no estén situadas en ninguna de las zonas siguientes: (...) – zonas **poco pobladas con baja densidad de población** que figuran en el anexo I;”*

- Anexo III. *“Formulario para el envío de información relativa a los mapas de ayudas regionales (1) Los Estados miembros deben enviar información para cada una de las siguientes categorías de zonas propuestas para designación, si procede: (...) zonas **poco pobladas con baja densidad de población**, (...) (3) Para las zonas **poco pobladas con baja densidad de población** y las zonas no predeterminadas designadas en virtud de los criterios 1 a 5, un Estado miembro debe presentar pruebas adecuadas de que se cumple cada una de las condiciones establecidas en los puntos 169 y 175 a 177”*

En una fase ulterior, procederá realizar también una **adaptación paralela en el RGE** de modo que todas las “zonas poco pobladas” puedan acceder, no solo a las ayudas a la inversión y al transporte, sino también a las ayudas al funcionamiento previstas en el artículo 15.3. Ello requerirá una modificación del artículo 2, dejando la sola definición de “zonas poco pobladas” (párrafo 48), eliminando por ya innecesaria la definición de “zonas con muy baja densidad de población” (párrafo 48 bis) y modificando la de “zonas que pueden optar a ayudas de funcionamiento” (párrafo 55). También requerirá modificar el artículo 15.3 que autoriza las ayudas al funcionamiento del hasta el 20% de los costes laborales, para hacerlo aplicable a todas las “zonas poco pobladas”.

En línea con lo anterior, Aragón, Castilla la Mancha y Castilla León solicitarán en su debido momento a España que la **futura notificación del mapa nacional de ayudas regionales** incluya a las provincias de Teruel, Soria y Cuenca como zonas “poco pobladas”.

Tal y como estipulan las DAR (apartado 165), la inclusión de dichas zonas no iría en detrimento de la situación de otras Comunidades autónomas españolas aquejadas de otros hándicaps de naturaleza distinta.

Hecho en Zaragoza, Valladolid y Toledo, a **28** de septiembre de 2020.

#### **ANEXOS:**

1. Informe de la consultora Copenhagen Economics: *“Ayudas de Estado y zonas poco pobladas – Contribución a la revisión de las DAR”*, septiembre de 2020, versión en español.
2. Informe de la consultora Copenhagen Economics: *“State aid and Sparsely Populated Areas – Contribution to the RGA revisión”*, September 2020, version en inglés.

3. Informe sobre ayudas frente a la despoblación, del Tribunal de Defensa de la Competencia de Aragón:  
<http://www.tdca.es/wp-content/uploads/2019/02/02-Certificación-Informe-Ayudas-provincia-de-Teruel.pdf>