

Régimen Económico y Fiscal de Canarias:

Expectativas de desarrollo y actualización

ABRIL DE 2010



**CONFEDERACIÓN
CANARIA
DE EMPRESARIOS**

  CEPYME

0. Introducción.....	5
1. Contexto económico y social en el que se desenvuelve el Régimen Económico y Fiscal de Canarias.....	10
<i>1.1. El proceso de terciarización de la economía canaria.....</i>	<i>16</i>
2. El objetivo del blindaje de nuestro REF en el marco constitucional y estatutario.....	19
3. Instrumentos de política económica y fiscal contenidos en el REF: propuestas de mejora y planteamientos de futuro	21
<i>3.1. Marco económico del REF.....</i>	<i>24</i>
<i>3.2. Marco fiscal del REF</i>	<i>27</i>
4. Conclusiones.....	33

0. *Introducción*

Desde los albores de su historia, la vida económica de Canarias ha venido indisolublemente vinculada a la existencia de mecanismos compensadores en atención de sus especiales circunstancias geopolíticas.

De hecho, cabría afirmar que sin la existencia de un conjunto de medidas que dieran cobertura a las **desventajas estructurales que gravan el hecho económico en Canarias**, difícilmente podrían entenderse las actuales cotas de desarrollo económico y social de las Islas.

Estas medidas de compensación surgen para salvar una serie de desventajas que afectan a Canarias y la diferencian de su contexto socioeconómico, por su alejamiento, insularidad y fragmentación territorial, términos que confluyeron posteriormente en el de *ultraperificidad*, tras la integración del estado español en el marco comunitario.

Se trata de un estatus compartido con otras regiones de la Unión Europea, y desde diciembre de 2009 con la ratificación del Tratado de Lisboa, plenamente integrado en el acervo comunitario.

Sin embargo, resta aún su consolidación en los ámbitos estatutario y constitucional, un logro que proporcionaría el necesario blindaje Institucional a nuestra condición ultraperiférica y facultaría de carácter permanente al Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF, en adelante).

El REF toma forma a partir del desarrollo de dos normas fundamentales, la *Ley 20/1991, de modificación de los aspectos fiscales del REF de Canarias* y la *Ley 19/1994, de modificación del REF de Canarias*, en las que se prevé la aplicación de una serie de medidas compensadoras a favor del Archipiélago, tanto de carácter económico como fiscal.

Entre las **medidas dispuestas en el ámbito económico**, incluidas mayoritariamente en la Ley 19/1994, se encuentran aquellas encaminadas a compensar el alejamiento

y la insularidad, la doble y triple fragmentación de su territorio, la equiparación de la inversión pública a la media nacional, la necesaria cobertura de la capitalización del Archipiélago, la aplicación de medidas especiales en el ámbito del crédito, el refuerzo de la inversión pública, el abaratamiento de los costes de transporte de personas y mercancías, el apoyo a las actividades agropecuarias, a la industria y al turismo, o el refuerzo del gasto público estatal.

Asimismo, se conforma un sistema de **medidas fiscales** que actúan como incentivo y soporte de la actividad económica de Canarias; un conjunto de herramientas que toman forma en el desarrollo de la Ley 19/1994 y que serán objeto de un análisis más profundo a lo largo del Informe.

Durante estos últimos meses se ha reabierto el debate sobre el alcance del REF, en el que existe un amplio consenso en torno a la idea de que muchas de las medidas incluidas en él, tanto las económicas como las fiscales, no se encuentran desarrolladas conforme a su potencialidad real, a pesar de contar con un respaldo legislativo que las faculta.

No obstante, consideramos que el debate sobre la actualización y desarrollo del REF no puede vincularse, como de hecho está sucediendo, a una reformulación para salvar su presunta ineficacia en el actual contexto económico. Muy al contrario, **se trata de una herramienta que debe dar respuesta a la existencia de sobrecostes estructurales** que condicionan todo hecho económico en Canarias, por encima de cualquier otra circunstancia de carácter coyuntural.

Distinto es que la inoperatividad o deficiencia de muchas de las medidas contenidas en nuestro régimen económico y fiscal, sobre todo las de contenido económico, haya impedido desplegar toda su potencialidad; situación esta que hubiese contribuido a asimilar el impacto de la crisis en Canarias en condiciones similares a las del resto de la Nación.

No obstante, si resulta cierto que el contexto de crisis ha reducido la efectividad de las medidas encuadradas en el REF fiscal, lo que en parte se debe a circunstancias

coyunturales que dimanen de la propia naturaleza de estos incentivos. En efecto, las medidas del REF fiscal están vinculadas, en una gran mayoría de los supuestos, a la obtención de beneficio económico, y este ahora resulta prácticamente inexistente.

A la anterior circunstancia habría que añadirle la inseguridad jurídica que ha venido perjudicando la aplicación de las medidas fiscales del REF, una situación que se ha agravado desde la aprobación de modificaciones en la Ley y en su normativa de desarrollo para el periodo 2007-2013, quedando aún más expuestas a los efectos disuasorios que se derivan de su restrictiva regulación.

No obstante, y pese al clima de restrictividad y litigiosidad que ha acompañado a la aplicación del **REF fiscal**, hay que remarcar que estas medidas han demostrado su potencialidad en la fase creciente el ciclo, y que su pertinencia no genera ninguna duda.

Los objetivos del REF no son, ni deben ser, la cobertura de circunstancias coyunturales, y aunque un REF bien vertebrado y jurídicamente seguro puede contribuir a cubrir las eventualidades de un contexto económico adverso, el objetivo no puede ser otro que el de articular un sistema de compensación robusto y eficaz que de respuesta a las desventajas estructurales que lastran la producción en Canarias.

Del mismo modo, **somos conscientes de que las medidas de carácter económico no se están aplicando, ni con la amplitud necesaria, ni con la suficiencia que debieran.**

No resulta complejo detectar, en un repaso normativo de nuestro REF, la existencia de rigideces, incumplimientos en la “vertiente económica” del REF, burocracia excesiva, interpretaciones restrictivas e inseguridad jurídica; circunstancias todas ellas que han puesto en solfa la pertinencia de un régimen económico y fiscal específico cuyos fines, no lo olvidemos, se circunscriben en torno a la cobertura de múltiples sobrecostes estructurales que limitan el desarrollo económico y social del Archipiélago.

Parece, incluso, haberse impuesto una corriente contraria a los principios fundamentales de nuestro REF, como prueba la gran cantidad de incumplimientos del REF económico y del elevado grado de restrictividad de la vertiente fiscal, circunstancia que con el tiempo ha ido derivando hacia una peligrosa situación de **inestabilidad y precariedad**.

En este contexto se enmarca el presente documento de la Confederación Canaria de Empresarios, mediante el que pretendemos aportar una visión inicial sobre un debate que entendemos se plantea en torno a cuatro áreas de actuación fundamentales:

- Tras su afianzamiento en el ámbito comunitario, resulta imprescindible **blindar Institucionalmente el REF**, mediante su consolidación en los órdenes estatutario y Constitucional. Se trata de un objetivo absolutamente irrenunciable para la permanencia y vertebración del REF, que actualmente se encuentra en una situación de precariedad, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 16/2003, de 30 de enero, en la que se pone en tela de juicio la garantía institucional del REF al amparo de la Disposición Adicional Tercera de la Constitución Española.
- La necesidad de corregir la existencia de **factores limitantes que restan de potencialidad al REF**, producidos por una aplicación restrictiva de la norma, como por su insuficiente desarrollo.
- La subsanación de los **incumplimientos de un buen número de medidas compensadoras incluidas en nuestro REF**, una circunstancia que resulta especialmente evidente en aquellas de materia económica.
- En otro plano, y al margen del debate que rodea al REF vigente, surgen nuevos planteamientos sobre los instrumentos de política económica y fiscal que deberá contemplar nuestro **régimen económico y fiscal a partir del 1 de enero de 2014**.

Las reflexiones que se desarrollan a continuación conforman una primera propuesta, abierta y de carácter general, en el inicio de un amplio proceso de debate y de consenso entre los principales actores del ámbito social, económico y político de Canarias.

Abordamos este Informe con un enfoque centrado en la existencia de ineficiencias, e incluso inoperatividad, de un nutrido grupo de medidas contenidas en nuestro REF, sin cuestionarnos en ningún caso su pertinencia e indudable eficacia para coadyuvar en el desarrollo económico y social del Archipiélago.

1. Contexto económico y social en el que se desenvuelve el Régimen Económico y Fiscal de Canarias

A día de hoy, los diferentes indicadores de empleo y actividad de Canarias continúan marcados por el signo de la recesión económica, y aunque comienzan a advertirse síntomas de haber dejado atrás el peor momento de la crisis, lo cierto es que persiste el proceso contractivo en nuestra economía.

En lo que respecta a 2009, ya conocemos las primeras estimaciones oficiales sobre crecimiento regional de la mano de Contabilidad Regional de España, y estas atestiguan la dimensión que la recesión ha tenido en Canarias.

La primera valoración oficial del PIB para 2009 cuantifica un descenso de la producción del Archipiélago del 4,2%, más intensa que la estimada para el conjunto del Estado, cuyo retroceso se sitúa en el 3,6 por ciento.

Por sectores, se pone de manifiesto una trayectoria marcadamente recesiva en todas las ramas de la actividad, quedando constancia de una contracción relativamente moderada en los servicios (-2,4%) y en la agricultura (-4,2%), sobre todo si los comparamos con el ritmo de descenso -superior a los dos dígitos- que experimentan tanto la construcción (-12,7%) como la industria (-18,0%).

Este resultado se produce en un escenario en el que las principales economías del mundo continúan certificando síntomas de reactivación, que en el caso de Europa y Estados Unidos posibilitaron cuantificar avances positivos del PIB durante los dos últimos trimestres de 2009, y en los primeros meses de 2010.

Para el caso de Canarias, todavía resulta difícil concretar en cifras el alcance global y las consecuencias que tendrá este proceso sobre el conjunto del tejido productivo de las Islas, fundamentalmente conformado por micropymes y donde prácticamente el 90% de nuestras empresas cuenta con menos de 5 trabajadores.

Según la última actualización del “Directorio Central de Empresas”, que publicó el Instituto Nacional de Estadística a enero de 2009, en un año se cerraron en las Islas

4 mil empresas, un dato sintomático de la trayectoria involutiva descrita por el tejido empresarial canario.

Es evidente que nos enfrentamos a una situación económica difícil. Los efectos de la crisis mundial dejan al descubierto las deficiencias estructurales que arrastra la economía de Canarias y que son comunes con el resto de España. Estos se circunscriben en torno a una baja productividad, a la existencia de severos problemas de competitividad precio y a los desajustes que produce un mercado laboral rígido y anacrónico.

A lo anterior, cabría añadir la mayor exposición de Canarias a los efectos de la crisis, una circunstancia que resulta visible no solo en términos de PIB, sino sobre todo en la degradación de otros muchos indicadores de actividad y empleo.

Así, el número de desempleados en Canarias alcanzó durante el último trimestre de 2009 los 293.800 demandantes, que se traduce en una tasa de paro del 26,9 por ciento, 8 puntos porcentuales por encima del registro nacional.

Igualmente, indicadores de actividad como la afluencia de visitantes extranjeros (-13,4%), la matriculación de vehículos (-32,1%) o los volúmenes de licitación oficial (-14,0%) han recrudecido su trayectoria descendiente durante 2009, hasta cerrar el peor año en lo económico de la historia reciente de Canarias.

No obstante lo anterior, en lo atinente a nuestra diagnosis sobre el estado de salud de REF, nos interesa atestiguar la existencia de diferencias estructurales entre el Archipiélago y el ámbito nacional. Estas divergencias deberían estar en principio cubiertas por las medidas contenidas del REF, cuyo fin fundamental no es otro que compensar nuestras desventajas y procurar un desarrollo económico y social análogo al del resto del país.

Para nuestro análisis, afrontaremos el estudio del marco económico de Canarias con una perspectiva de más largo plazo, tomando como parámetro el último decenio

(2000-2009), y partiendo de indicadores sobre producción y empleo en los dos ámbitos considerados.

En este contexto, el análisis comparado del crecimiento productivo en el largo plazo pone de manifiesto que, si bien el crecimiento medio del PIB en Canarias para el periodo 2000-2009 no dista sustancialmente del nacional, son remarcables diferencias sustantivas cuando descendemos a escala sectorial.

De este modo, se observa como las numerosas medidas económicas y fiscales de carácter específico contenidas en nuestro REF no han actuado con la suficiencia requerida, hasta el punto que los distintos sectores económicos, a excepción de la rama energética, arrojan peores resultados que los del resto del país durante el decenio de referencia.

Algunos sectores como la industria o la agricultura, experimentan un crecimiento medio anual negativo durante dicho periodo; mientras, los servicios, tanto los de mercado como los de no mercado -estos últimos directamente relacionados con el gasto del sector público-, crecen con menor intensidad en Canarias frente al resto del territorio nacional.

No obstante, y a pesar de este menor empuje, los servicios se sitúan como el principal elemento dinamizador de la economía de Canarias durante el pasado decenio, pese a que cuentan con un escaso o nulo despliegue de las ayudas previstas por el REF que van destinadas a atender necesidades del sector, como es el caso de la batería de medidas dispuestas en apoyo del turismo.

TASA DE CRECIMIENTO MEDIO DEL PIB REAL. COMPONENTES DE OFERTA. (precios constantes)

	CANARIAS		ESPAÑA	
	08-09	00-09*	08-09	00-09*
Agricultura, Ganadería y Pesca	-4,3	-2,3	-2,4	-1,0
Energía	-7,8	3,8	-8,2	1,0
Industria	-18,0	-2,0	-14,7	-1,0
Construcción	-12,7	1,4	-6,3	3,1
Servicios				
- Servicios de mercado	-2,4	2,6	-2,0	3,0
- Servicios de no mercado	1,0	3,1	2,6	3,7
Impuestos netos sobre los productos	-2,5	2,8	-2,0	2,9
PIB a precios de mercado	-4,2	2,2	-3,6	2,3

Fuente: CRE (INE)

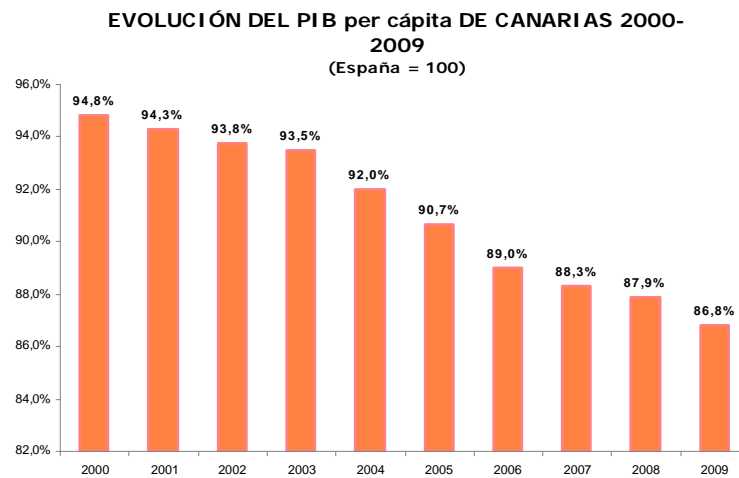
* Promedio

Elaboración: Confederación Canaria de Empresarios.

Continuando con nuestro análisis, pero ahora desde un punto de vista demográfico, el ritmo de crecimiento poblacional de Canarias describe una senda más acelerada que la del conjunto del Estado para el periodo de referencia, observándose un crecimiento medio de la población en Canarias del 2,36%, muy superior al 1,45% nacional.

La conjunción de los efectos de un crecimiento poblacional más acelerado y un menor pulso del producto -sobre todo durante el último quinquenio- afectó a la evolución del PIB per cápita, cuya valoración al cierre de 2009 alcanzó los 19.867 euros, 3.000 euros por debajo del computado a escala nacional.

A partir de la observación del gráfico adjunto puede atestigüarse un progresivo deterioro del producto per cápita canario, que ha pasado de ostentar un 94,8% de la media nacional durante 2000, hasta el 86,8% cuantificado a finales de 2009.



La evolución del mercado laboral también se ha visto condicionada por la superior presión demográfica que soporta el Archipiélago, al producir un efecto expansivo sobre el ritmo de incorporación de sus activos.

De esta forma, el número de personas con trabajo, o que busca activamente empleo, crece a lo largo del decenio a una tasa media del 3,62%, en contraste con el incremento del 2,60% que experimenta el territorio nacional en su conjunto.

Sin embargo, el mayor crecimiento de los activos no encuentra correspondencia en el avance del empleo, cuyo empuje resulta manifiestamente menor en Canarias, lo que provoca inevitables consecuencias sobre las cifras de desempleo.

La ocupación avanza en el Archipiélago durante el periodo 2000-2009 a una tasa media del 1,49%, mientras que el incremento medio nacional alcanza el 1,87%. En consecuencia, el desempleo crece a un promedio anual del 13,39% en Canarias, por el aumento del 6,54% computado a escala estatal.

**EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES AGREGADOS DEL
Variación relativa (%) 2000-2009***

	07-08	08-09	00-09**
CANARIAS			
Población > 16	2,03	0,80	2,36
Activos	3,05	3,47	3,62
Ocupados	-8,72	-4,06	1,49
Parados	98,23	31,40	13,39
NACIONAL			
Población > 16	1,21	0,23	1,45
Activos	2,95	-0,40	2,60
Ocupados	-3,03	-6,10	1,87
Parados	66,42	34,87	6,54

* Datos del último trimestre del año

** Promedio

Fuente: INE

Elaboración: Confederación Canaria de Empresarios.

Se constata, por tanto, la existencia de un diferencial en materia de producción y empleo, que estaría fomentado, al menos en parte, por la inoperatividad de muchas medidas contenidas en nuestro REF, que no han cumplido con su función primordial, que no es otra que la de compensar nuestra desventaja estructural mediante el refuerzo del desarrollo económico de la Región.

Así, por ejemplo, la equiparación de las inversiones públicas con respecto a la media nacional, que exigiría el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 96 de la Ley 20/1991, o el fomento de la agricultura, la industria y el turismo en los términos dispuestos por la Ley 19/1994, redundaría positivamente sobre la actividad y el empleo, y contribuiría a la convergencia de Canarias con el Estado, siendo este el objetivo último e irrenunciable al que debe contribuir nuestro REF.

Cabe recordar que las familias, las empresas y los autónomos de Canarias se enfrentan a unos sobrecostes que son estructurales y que se derivan de la condición ultraperiférica del Archipiélago, lo que los sitúa en desventaja competitiva con respecto a las economías de su entorno.

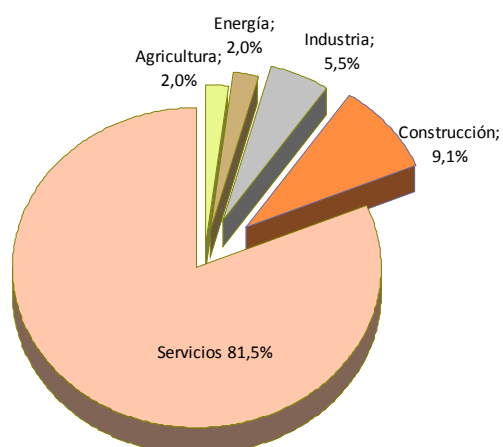
Esta realidad se recoge en los principios inspiradores del REF y, por ende, se encuentra prevista por sus leyes fundamentales, en cuya formulación se disponen mecanismos de compensación que, de encontrarse plenamente desarrollados, hubiesen contribuido a suavizar los devastadores efectos que está produciendo la crisis en las Islas.

1.1. El proceso de terciarización de la economía canaria

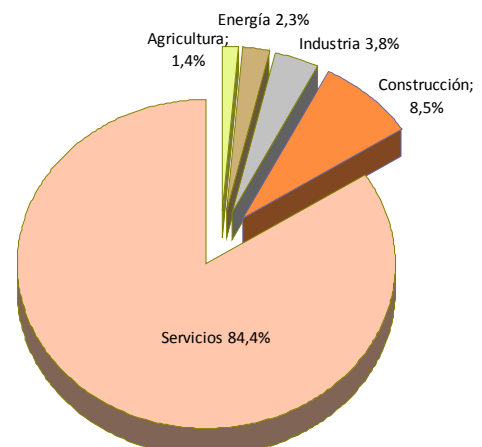
Durante los últimos años, ha tenido lugar un proceso de progresiva terciarización de la economía canaria que se ha intensificado como consecuencia de la fuerte contracción experimentada por el Producto del Archipiélago durante 2008 y 2009.

El grueso de los sectores de actividad de Canarias ha perdido peso a favor de los servicios, aunque no todos en la misma proporción, como demuestra el gráfico adjunto. En él se compara la estructura productiva de Canarias entre los años 2000 y 2009, y permite atestiguar que este fenómeno ha afectado a todos los sectores productivos, a excepción de la rama energética.

PESO SECTORIAL SOBRE EL TOTAL DEL VAB REAL. CANARIAS. 2000.



PESO SECTORIAL SOBRE EL TOTAL DEL VAB REAL. CANARIAS. 2009.



Al amparo de los servicios, se forja prácticamente el 84,4% de la producción del Archipiélago, frente al 71,6% que representa en el conjunto del territorio nacional. Supone, a su vez, un 84,5% de las unidades empresariales censadas por el Directorio Central de Empresas a enero de 2009, mientras que a escala estatal conforman un 79,6% del espectro empresarial.

La polarización de nuestra producción en torno a los servicios ha abierto el debate sobre los beneficios y perjuicios que se derivan de un modelo productivo más terciarizado.

A este respecto, queremos poner de relieve las siguientes consideraciones:

- En primer lugar, los servicios han certificado una **mayor resistencia a los avatares de la crisis**, como demuestran las cifras relativas al crecimiento productivo del sector durante los últimos dos años (PIB servicios; 2008: 2,0%; 2009: -2,4%), que han resultado mejores que los de la economía canaria en su conjunto (PIB 2008: 0,9% PIB 2009: -4,2%);
- Asimismo, el sector se caracteriza por **un uso intensivo de mano de obra** y, por ende, por su gran capacidad de creación de empleo;
- Dentro de los servicios, **el turismo** se erige como su máximo exponente, y se configura como la primera actividad exportadora de todo el Archipiélago, actuando como un factor **determinante para el reequilibrio nuestro sector exterior**;
- El comercio, tanto en su vertiente interior como exterior, se convierte en un polo de desarrollo económico para Canarias, aprovechando el nivel de nuestras infraestructuras de transporte y la posición estratégica de Canarias en las rutas entre África, América y Europa;
- El crecimiento del sector exterior de Canarias, fundamental para el progreso socioeconómico de nuestra Región, pasa necesariamente por la comercialización de producciones de alto valor añadido; en este marco, las

actividades contenidas en el sector servicios se convierten en una clara oportunidad, por su **elevado valor añadido** y por sus bajos -o prácticamente nulos- costes de transporte;

- Por todo lo anterior, **la terciarización** de la economía de Canarias puede entenderse como **una oportunidad**, y no como una amenaza.

No obstante, cabe aclarar que el éxito productivo de un modelo más terciarizado obliga a la **promoción del sector exterior canario**, una tarea que debería emprenderse con celeridad, por el agotamiento y debilidad que afecta a nuestra demanda interna, principal valedora de nuestro crecimiento hasta el momento; pero, sobre todo, porque **un modelo de crecimiento fundamentado en la demanda interna resulta insostenible en el largo plazo**.

En este marco, el **turismo** se erige como la primera actividad dentro la rama de los servicios y como principal fuente de compensación de nuestra balanza por cuenta corriente, vía aportación en las exportaciones de servicios.

Su actual estado, que es de manifiesta obsolescencia, no contribuye precisamente a la consecución de nuestros objetivos, por lo que ha de priorizarse en la puesta en marcha de múltiples actuaciones que redunden sobre su reconversión.

Es en este marco donde el REF vigente pone de manifiesto su deficiente contribución al desarrollo de la actividad turística de Canarias, dado que se encuentran pendientes un buen número de actuaciones previstas por su propio marco legislativo para una amplia diversidad de materias, entre otras, la mejora de las infraestructuras turísticas, la capitalización del sector, el abaratamiento de los costes de transporte, el fomento de la formación o la promoción del empleo.

El éxito productivo del sector turístico de Canarias pasa necesariamente por una diferenciación competitiva de nuestro producto, que nos permita gozar de un cierto grado de independencia de la coyuntura internacional.

En otro ámbito, **ha de apostarse por el desarrollo del comercio interior y exterior de Canarias**, a fin de aprovechar, en todo su potencial, la privilegiada posición geoestratégica del Archipiélago.

Para ello, resultará clave la resolución de los conflictos interadministrativos que surgen a partir de la convivencia en Canarias de un doble régimen aduanero, resultando deseable la constitución de una **Aduana Única en Canarias**.

Todo lo anterior, sin menoscabo del necesario mantenimiento de los mecanismos correctores que resulten precisos para preservar la posición competitiva de los demás sectores estratégicos de nuestra economía, y que cuentan con amparo en el desarrollo del REF.

2. El objetivo del blindaje de nuestro REF en el marco constitucional y estatutario

Tras el anclaje del REF en el orden comunitario, una vez ratificado el Tratado de Lisboa, su necesario **blindaje** quedaría culminado con la incorporación de la correspondiente salvaguardia jurídica en los órdenes Constitucional y Estatutario.

En este sentido, cabe remarcar que los sucesivos fallos judiciales han ido devaluando la Garantía jurídica del REF, sobre todo a partir de la sentencia del Tribunal Constitucional 16/2003; un pronunciamiento que viene a negar que la Disposición Tercera de la Constitución contenga una garantía institucional del REF, a la vez que refiere la virtualidad del REF a los términos en que el “hecho insular” deben ser atendidos en el marco del principio de solidaridad interterritorial y conforme a lo preceptuado en el artículo 138.1 de la Constitución Española (CE, en adelante).

A partir de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional cabe afirmar que el REF carece del necesario amparo y reconocimiento constitucional expreso; que la

CE ignora la trascendencia histórica de la especialidad canaria; y que, en definitiva, la categoría que se viene considerando carece de la imprescindible vertebración específica en el orden constitucional. Aún más, y por motivos cronológicos evidentes, la CE no refleja la consideración comunitaria de las islas Canarias como región ultraperiférica de la UE; de forma que en su actual redacción el vigente texto constitucional impide el necesario desarrollo del proceso de vertebración vertical del REF.

Así las cosas, y considerada la cuestión en un plano puramente abstracto, surge la conveniencia de la reformulación del REF en el orden constitucional; para lo cual sería inexcusable la pertinente reforma de la CE.

Sin embargo, somos conscientes de que en la actualidad no contamos con el clima político oportuno para acometer una empresa de tal envergadura, aunque se trata de un aspecto que deberá constar en la agenda de la Administración pública canaria, en previsión de una hipotética reforma constitucional.

No obstante lo anterior, para la consecución de una vertebración vertical plena de nuestro fuero económico y fiscal, resulta imprescindible acometer una reordenación del REF en el Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC, en adelante), que consolide sus principios inspiradores en el orden estatutario.

Esta modificación ha de implicar cambios en la articulación del EAC, en el sentido de explicitar en su articulación los siguientes aspectos:

- La trascendencia histórica del REF, su fundamento geográfico y su finalidad promotora del desarrollo económico y social del Archipiélago.
- Los principios y bases a los que debe acomodarse el contenido sustantivo básico del REF, comprendiendo éste los cuatro aspectos siguientes: el orden económico, el orden fiscal, el orden de la financiación autonómica y el orden de la financiación local.

- El procedimiento para la articulación y modificación del REF, mediante ley y previo acuerdo de una Comisión Mixta paritaria diseñada para tal fin.

Solo mediante este proceso de desarrollo vertical del REF conseguiremos revertir una situación que ha postergado a un segundo lugar sus principios inspiradores, que confluyen en torno a la necesidad de articular un compendio de medidas, de naturaleza económica y fiscal, para dar efectiva respuesta a la **existencia de sobrecostes estructurales y, por tanto, permanentes en el tiempo.**

3. Instrumentos de política económica y fiscal contenidos en el REF: propuestas de mejora y planteamientos de futuro

Seguidamente se aborda, desde una perspectiva general y sin ánimo de ser exhaustivos, las líneas fundamentales que deberán regir el marco de desarrollo presente y futuro de nuestro REF.

Retomando la perspectiva dicotómica que ha caracterizado nuestro análisis, dentro del *ámbito económico*, resulta imperioso activar las medidas comprendidas por el REF que no se están ejecutando o que se ejecutan con deficiencia, a fin de posibilitar una cobertura efectiva de los sobrecostes derivados de nuestra condición ultraperiférica, y en coherencia con el actual contexto económico y social de Canarias. En este sentido, consideramos que carecen del desarrollo suficiente las siguientes áreas:

- La compensación del **hecho insular**, entendido como el conjunto de circunstancias que afectan al normal desarrollo social y económico de Canarias, lo que se deriva de nuestra condición ultraperiférica.
- La **equiparación de las inversiones públicas en Canarias a la media nacional.**

- La **mejora de la situación de los transportes de personas y mercancías**.
- Las compensaciones en el **acceso a bienes y servicios esenciales**, como el **agua** o la **energía**.
- El desarrollo de las **comunicaciones en Canarias**, de suerte que el Archipiélago quede equiparado con el resto del territorio europeo en la vanguardia tecnológica de las comunicaciones y de la Sociedad de la Información.
- La implementación de **ayudas a la financiación preferente** de la economía canaria que no han sido activadas.
- El **apoyo a sectores productivos estratégicos**, como la **agricultura**, la **industria** o el **turismo**.

En lo que se refiere a la *materia fiscal* del REF, antes de emprender cualquier análisis crítico, es de justicia poner en valor el importante papel que han venido desempeñando los instrumentos con que cuenta nuestro el REF; hasta el punto que la RIC, la bonificación a la producción, la deducción por Inversiones, o el AIEM, han tenido un papel muy importante en el crecimiento de Canarias, a pesar de haberse desarrollado en un clima de restrictividad, que les ha impedido desplegar toda su potencialidad.

Precisamente, la propia potencialidad de estas medias se convierte en el primer argumento que respalda su mantenimiento, si bien habrá de apostar por su reformulación y mejora, en aras de una mayor efectividad sobre tejido productivo de Canarias.

En un sentido más amplio, se requieren actuaciones que redunden en el desarrollo las siguientes áreas de ámbito fiscal:

- La búsqueda de mecanismos que **reduzcan el actual grado de conflictividad** y que permitan una aplicación amplia de la vertiente fiscal del REF.
- **Mejorar el marco legislativo de la Zona Especial Canaria**, en consonancia con su potencialidad real.
- Incrementar las posibilidades de desarrollo de **las zonas francas de Canarias**, mediante la articulación de régimen arancelario más favorable que el actual.
- **Promover la configuración de instrumentos que procuren una apertura hacia el exterior de la economía canaria**, lo que contribuiría a reducir nuestro déficit por cuenta corriente, fomentaría la aparición de economías de escala y coadyuvaría en el desarrollo de nuestra área de influencia en el continente africano.
- Han de superarse las circunstancias que dificultan la aplicación del REF fiscal en la **industria agroalimentaria transformadora** incluida en el anexo I del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, debiendo prevalecer la condición ultraperiférica de Canarias sobre la aplicación de la normativa comunitaria.

En definitiva, el objetivo no debe ser otro que una aplicación efectiva de las medidas económicas y fiscales contenidas por el REF, en aras de su optimización, tratándose ésta de una tarea que no debería admitir más demora.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta igualmente pertinente iniciar un periodo de reflexión y debate en relación con la definición de nuestro REF a partir del 1 de enero de 2014.

Del nuevo marco legislativo que dimane de las negociaciones multilaterales Canarias-Estado-Unión Europea, cabrá el ajuste o reformulación de cuantas medidas

fuere preciso, dotando así al REF de plena coherencia con la realidad actual del Archipiélago, y con sus perspectivas de desarrollo estratégico.

Seguidamente, se aporta una visión más detallada de los diferentes aspectos susceptibles de mayor desarrollo en nuestro REF, así como de las líneas maestras que deberán regir su futura configuración, a partir de 2014.

3.1. Marco económico del REF

En referencia al Régimen Económico y Fiscal de Canarias, y sus normas fundamentales (Ley 20/1991 y Ley 19/1994), quedarían **pendientes de definición o desarrollo**, total o parcial, los aspectos que a continuación se detallan:

- 1) La **compensación del hecho insular**, de forma que se incluyan los créditos correspondientes en los Presupuestos Generales del Estado, para la ejecución de las obras de infraestructura y las instalaciones de telecomunicación que permitan o faciliten la integración del territorio del Archipiélago con el resto del territorio nacional o interconecten los principales núcleos urbanos de Canarias o las diferentes islas entre sí, sin menoscabo de las asignaciones complementarias previstas por el art. 54 del Estatuto de Canarias. (*Artículo 95, Ley 20/1991*)
- 2) El **Programa de Inversiones Públicas** que se ejecute en Canarias cada ejercicio se distribuirá de tal modo que **las inversiones estatales no sean inferiores al promedio** que corresponda para el conjunto **de las Comunidades Autónomas**. (*Artículo 96, Ley 20/1991*)
- 3) El establecimiento de **tarifas portuarias y aeroportuarias diferentes y reducidas** respecto a las vigentes a nivel nacional. (*Artículo 4, apartado 4, Ley 19/1994*)

- 4) En la fijación de las **tarifas** de las compañías que presten servicios de transporte de viajeros entre islas, han de observarse los **costes derivados de la doble insularidad**. (*Artículo 6, apartado 3, Ley 19/1994*)
- 5) La definición y aprobación de las especificaciones técnicas que permitan garantizar el **funcionamiento eficiente de los servicios y redes de telecomunicaciones** y el espectro radioeléctrico. (*Artículo 9, apartado 2, Ley 19/1994*)
- 6) El establecimiento de un **sistema de compensación** que garantice en las islas Canarias la moderación de los **precios de la energía**. (*Artículo 11, apartado 1, Ley 19/1994*)
- 7) El establecimiento de un **sistema de compensación** que garantice en las Islas Canarias la moderación de los **precios del agua desalinizada o reutilizada**. (*Artículo 11, apartado 2, Ley 19/1994*)
- 8) La elaboración y puesta en marcha de un **Plan de optimización y ahorro de consumos energéticos y de agua**, en la industria, sector terciario, agricultura y consumos humanos. (*Artículo 17, Ley 19/1994*)
- 9) La atención al **carácter estratégico del turismo** en la economía canaria y su repercusión en el empleo, para fomentar su desarrollo. (*Artículo 19, apartado 1, Ley 19/1994*)
- 10) La dotación de la **máxima flexibilidad al funcionamiento de los incentivos regionales** y a la localización de las inversiones en las Islas sin más limitaciones sectoriales y financieras que las establecidas en la normativa comunitaria, teniendo en cuenta los objetivos de desarrollo propuestos en el POSEICAN. (*Artículo 20, Ley 19/1994*)
- 11) El establecimiento de **líneas de préstamos ICO con tipos de interés preferentes** para financiar inversiones en activos fijos por parte de las pequeñas

y medianas empresas domiciliadas en Canarias, mientras el PIB per cápita canario se sitúe por debajo de la media nacional. (*Artículo 22, Ley 19/1994*)

- 12) La potenciación en la creación de empleo, mediante la elaboración de un **Programa especial de formación profesional ocupacional**. (*Artículo 23, Ley 19/1994*)
- 13) La creación en el archipiélago canario de un **Centro Internacional de Tecnologías Agrarias** destinado a favorecer las relaciones económicas con los países de África y de la América hispana. (*Disposición adicional novena, Ley 19/1994*)
- 14) La elaboración de un **plan de ayudas de carácter estructural**, dirigidas a la modernización, la concentración de la oferta y la mejora de la calidad, para las **producciones agrícolas básicas e industrias derivadas de la pesca**. (*Disposición transitoria segunda, apartado 2, Ley 19/1994*)
- 15) La elaboración de un **Plan Especial de Infraestructuras en las áreas turísticas**. (*Disposición transitoria tercera, Ley 19/1994*)

En virtud de lo anterior, se pone de manifiesto, a lo largo del articulado de las normas reguladoras de nuestro REF, la existencia de un conjunto de medidas que pretenden la **promoción integral de la economía de Canarias**, mediante el apoyo y cobertura de aspectos tan sustanciales como:

- La mejora de la **competitividad**;
- La **conectividad** de Canarias con el exterior en un sentido muy amplio (personas, mercancías y comunicaciones telemáticas);
- La apuesta por la **financiación en condiciones preferentes** de las empresas y autónomos;
- La diferenciación de la estructura productiva de Canarias;

- El refuerzo de las **infraestructuras**;
- El fomento del **empleo**;
- El incentivo de la **formación**.

3.2. Marco fiscal del REF

Reserva para Inversiones en Canarias (artículo 27, Ley 19/1994)

En lo que se refiere a los incentivos vigentes al amparo del REF, merece mención destacada la Reserva para Inversiones en Canarias (RIC, en adelante).

A pesar de su demostrada potencialidad para la capitalización de la economía canaria, no todo son luces en torno a la RIC. Muy al contrario, el elevado grado de litigiosidad, que ha afectado históricamente a este instrumento de promoción de la inversión productiva en Canarias, le ha restado de eficacia y ha disuadido a muchos empresarios y profesionales autónomos de su aplicación.

Se trata de una circunstancia que no ha resuelto la aprobación de su nuevo marco normativo (*Real Decreto Ley 12/2006*) y reglamentario (*Real Decreto 1758/2007*); muy al contrario, el esperado reglamento de la RIC, lejos de corregir el grado de conflictividad e inseguridad jurídica que ha padecido la Reserva desde su creación tras la promulgación de la *Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias*, ha dejado la puerta abierta a la aparición de peligrosas situaciones de conflictividad.

Por su sustantividad, se destacan a continuación algunos aspectos deficientemente tratados en la regulación de la nueva RIC:

- Han de buscarse las fórmulas que posibiliten la **recuperación de los estándares de calidad de los establecimientos turísticos y comerciales en las zonas turísticas**, aclarando las posibilidades de materialización de la RIC para la renovación o mejora de la planta alojativa y comercial de las áreas turísticas, sin que estas transformaciones parciales se asimilen al concepto de rehabilitación positivado en el derecho tributario español.
- El tratamiento que el RDI 12/2006 da al **suelo** en el ámbito de la RIC ha impuesto innecesarias limitaciones que han afectado a la creación de producto, riqueza y empleo por el conjunto de la economía canaria. Estos efectos se han exacerbado en el contexto de crisis, en el que el mantenimiento del statu quo establecido en la anterior redacción del art.27 19/1994, habría coadyuvado a contener la abrupta contracción que continúa padeciendo nuestra economía.
- En cuanto al **régimen sancionador de la RIC**, la evidente desproporcionalidad existente entre el volumen de la sanción ante cualquier error formal en la memoria de las cuentas anuales (se sanciona por incluir datos incompletos o inexactos en la memoria por importe de 500 euros por cada dato, con un mínimo de 5.000 euros) y el beneficio fiscal previsto, supone una verdadera barrera que detrae la inversión con cargo a la RIC sobre todo en las Pymes.
- Han de salvarse las limitaciones que en la actualidad impiden la materialización de la Reserva en actividades estratégicas como los **servicios de transporte a terceros**, para lo que resultará necesario emprender actuaciones en el ámbito comunitario.

De cara a la futura configuración de nuestro REF, después del 31 de diciembre de 2013, consideramos importante mantener de figuras que fomenten la inversión productiva con cargo a fondos propios como la RIC, ya que este instrumento se ha convertido, a pesar de la inseguridad jurídica que ha padecido, en uno de los

principales argumentos del crecimiento del Archipiélago desde su puesta en marcha, a partir de la segunda mitad de la década de los 90.

A este respecto, no consideramos en principio una exclusión de la RIC, o de cualquier otro instrumento análogo que pudiera fomentar **la capitalización de las empresas canarias y en la promoción de la inversión productiva con cargo a recursos propios**, dado que resultan efectivos para la incorporación de nuevas unidades productivas con capacidad para generar ganancias en términos de riqueza y empleo, siempre y cuando, claro está, no se encuentre afectado por tanta litigiosidad.

Régimen especial de las empresas productoras de bienes corporales (artículo 26, Ley 19/1994)

Se trata de una herramienta que ha demostrado plena efectividad y validez en la promoción de actividades agrícolas, ganaderas, industriales y pesqueras establecidas en el Archipiélago.

En este sentido, cabría la posibilidad de explorar las posibilidades de su ampliación, bien a la totalidad de las actividades económicas de Canarias, o bien con carácter selectivo hacia determinados sectores de actividad, pudiendo combinarse su aplicación con la de otros instrumentos de fomento de la inversión con cargo a recursos propios.

Deducción por Inversiones en Canarias (artículo 94, Ley 20/1991)

Se trata de una medida que ha demostrado su efectividad en el fomento de la inversión en las Islas, por lo que en principio no cabría poner en cuestión su permanencia.

No obstante, resultaría deseable apostar por la consolidación jurídica de esta ayuda dentro del marco REF, lo que pasa necesariamente por su notificación a la

Comisión, de suerte que superen las limitaciones cuantitativas que afectan al grado de intensidad de este beneficio fiscal.

Zona Especial Canaria (arts. 28 a 71, Ley 19/1994)

Para un incremento de la efectividad de la Zona Especial Canaria (ZEC, en adelante), asumimos las propuestas de su Consejo Rector, que se postulan en torno a la consecución de los siguientes objetivos:

1. Ha de emprenderse una mejora en el tratamiento fiscal de las grandes empresas, eliminando topes fiscales en las bases imponibles obtenidas por las empresas ZEC.
2. Debe desaparecer la discriminación entre sociedades y establecimientos permanentes de sociedades extranjeras (sucursales)
3. No debe continuar el trato discriminatorio que el Estado español da a la doble imposición de los dividendos, ya que supone una discriminación negativa del inversor nacional con respecto al extranjero.
4. Ha de eliminarse el concepto de zona estanca reducida para empresas de producción industrial, sustituyéndolo por la propia estanquidad física que supone la delimitación del espacio canario frente al territorio común español y europeo. El archipiélago canario es una zona restringida en sí misma, y por ello debería interpretarse que la zona especial es Canarias.
5. Conviene revisar la compatibilidad entre la ZEC y la RIC, eliminando las restricciones artificiales introducidas a partir del RDI 12/2006 y su posterior desarrollo reglamentario.

Zonas Francas canarias (art. 72, Ley 19/1994)

El establecimiento de zonas francas en Canarias responde a la necesidad de crear polos de atracción y desarrollo de actividades transformadoras en nuestra Región, que fomenten la diversificación productiva, el crecimiento económico y el empleo.

A su vez, su orientación hacia el exterior convierte a las zonas francas en una herramienta propicia para la aparición de economías de escala y, en consecuencia, para el crecimiento de nuestro sector exportador, una circunstancia que permitiría compensar la posición deficitaria de la balanza por cuenta corriente de Canarias y, subsidiariamente, promover el desarrollo de los países situados en nuestra área de influencia.

Sin embargo, resulta evidente que el grado de desarrollo de las zonas francas de Canarias no ha respondido a las expectativas inicialmente depositadas, y que la vigencia de este régimen jurídico excepcional se ha caracterizado fundamente por la **infrautilización**.

En este contexto, se plantea la reformulación del marco jurídico vigente en nuestras zonas francas, proponiéndose asimilar la fórmula que ha venido aplicándose hasta el momento en las zonas francas de Madeira y Azores.

Las zonas francas de Madeira y Azores poseen un trato arancelario favorable y diferencial del resto de las zonas francas de la UE, según lo previsto en el régimen RUP contenido en el Tratado.

Dicho régimen consiste en la exención a la importación de bienes de equipo para su instalación en las zonas francas, y a la importación de determinadas materias primas, partes y piezas libres de derechos, quedando los productos transformados o ensamblados, despachados a libre práctica en el mercado interior igualmente exentos.

Se trata de una propuesta que, en buena lid, podría contribuir a un mayor despliegue de las zonas francas canarias, lo que produciría efectos de arrastre sobre la economía

interior y fomentaría una mayor presencia de nuestras infraestructuras portuarias en el contexto internacional.

Inversiones de Canarias en el exterior

Se incluye esta nueva propuesta, que consistiría en un incentivo orientado a fomentar la actividad de Canarias en el exterior; aspecto este, que como tuvimos ocasión de analizar, adquiere una importancia central en el futuro estratégico de las Islas, toda vez que propiciaría la aparición de economías de escala, otorgaría de mayor fortaleza a las empresas canarias y contribuiría al desarrollo de las áreas de influencia del Archipiélago en el entorno africano.

Se plantean diferentes vías de desarrollo:

- Mediante habilitación normativa en la RIC;
- Mediante habilitación normativa en la Deducción por Inversiones en Canarias;
- A partir de la configuración de un nuevo instrumento específico diseñado para tal fin.

4. Conclusiones

En virtud de todo lo anterior:

- En primer lugar, consideramos que **el debate sobre la actualización del REF debe desvincularse del debate político, social y económico que surge como consecuencia del actual contexto de crisis. Los objetivos del REF atienden a circunstancias que son de naturaleza estructural**, e independientes de cualquier coyuntura económica; y tanto **el REF como el modelo económico de Canarias gozan de plena vigencia.**
- Se constata la existencia de **un diferencial estructural en materia de producción y empleo entre Canarias y el resto de España**, que se ha ampliado durante la crisis; en este escenario, **el mero despliegue del REF en toda su potencialidad hubiese actuado como factor de apoyo del crecimiento y contribuido a suavizar los efectos de la recesión.**
- **Las medidas de ámbito económico y fiscal recogidas por nuestro REF, podrían haber tenido una incidencia positiva y directa sobre el crecimiento de la economía canaria, de haber contado con un mayor grado cumplimiento y desarrollo.** Se trata de un hecho que subsidiariamente hubiese contribuido a suavizar los perjuicios de la crisis en las Islas.
- **El incumplimiento e infradesarrollo** de las medidas económicas y fiscales contenidas en el REF, **le impide dar conveniente cobertura a muchos de los problemas estructurales** que afectan a nuestro esquema productivo en múltiples materias, entre ellas, la competitividad; la financiación preferente de las empresas y autónomos; el refuerzo de las infraestructuras; la conectividad del Archipiélago, y la de éste con el exterior; la formación; o el empleo.
- Durante los últimos años, se observa un proceso de progresiva **terciarización de la economía canaria, un hecho que ha de interpretarse como una oportunidad para el desarrollo estratégico del Archipiélago.**

- El desarrollo de un modelo más terciarizado obliga a la **promoción del sector exterior canario**, una tarea que debería emprenderse con celeridad, por el agotamiento de la demanda interna, argumento fundamental del crecimiento hasta el momento; pero, sobre todo, porque **un modelo de crecimiento fundamentado en la demanda interna resulta insostenible en el largo plazo**.
- **El turismo continua siendo el actor principal del esquema productivo canario**, por su capacidad de resistencia a los cambios en el ciclo económico, por su uso intensivo de la mano de obra y por su capacidad de generación de exportaciones de servicios que compensan nuestra balanza por cuenta corriente; no obstante, **su actividad se encuentra condicionada por un elevado grado de obsolescencia que requiere de actuaciones integrales**, y en este escenario el papel del REF podría ser relevante con solo activar el conjunto de medidas encaminadas al sector, destacando entre otras la mejora de las infraestructuras turísticas, el acceso a una financiación preferente, el abaratamiento de los costes de transporte, el fomento de la formación o la promoción del empleo.
- Tras el anclaje del REF en el orden comunitario, una vez ratificado el Tratado de Lisboa, **su necesario blindaje Institucional quedaría culminado con la incorporación de salvaguardias jurídicas en los órdenes Constitucional y Estatutario**.
- Hay que destacar el **importante papel** que han venido desempeñando **los instrumentos fiscales con que cuenta nuestro el REF**; hasta el punto que **la RIC, la bonificación a la producción, la deducción por Inversiones, o el AIEM, han tenido un papel muy importante en el crecimiento de Canarias**.
- No obstante, **el clima restrictivo ha impedido un desarrollo del REF acorde a su potencial**, por lo que se hace necesario activar las fórmulas que **reduzcan el actual grado de conflictividad** y que permitan su aplicación amplia.

- De cara al futuro, han de propiciarse los **cambios oportunos en la articulación de las incentivos fiscales del REF**, en el sentido de posibilitar una **aplicación más amplia de la Reserva para Inversiones en Canarias**, de **extender la utilización de la bonificación a la producción**, hacia toda o parte de la actividad económica del Archipiélago, de **consolidar la deducción por Inversiones en nuestro acervo jurídico**, y de **promover el uso de estas medidas, o de alguna medida análoga, para la promoción de la actividad económica de Canarias en el exterior.**

