

## CAPÍTULO 2. CANARIAS EN LA UNIÓN EUROPEA

### 2.1. El actual Régimen Económico y Fiscal de Canarias

El Régimen Económico y Fiscal (REF) de Canarias constituye, junto con el proceso de adhesión de Canarias a la Unión Europea (UE), el vector institucional básico que guía el presente, y esperamos que el futuro, de la economía, la sociedad y el empleo en Canarias. Por este motivo, este capítulo aborda las diferentes características distintivas de ambos, haciendo un esfuerzo por establecer los rasgos básicos del marco institucional en el que se ha desenvuelto el conjunto de la economía y la sociedad canaria en el año 2002.

Las principales características de este marco institucional son el resultado de unos logros históricos que en la actualidad se ven sujetos a continua discusión, renovación y modificación. Por este motivo, el enfoque empleado en este capítulo integra, al mismo tiempo, aspectos históricos con otros que tienen un carácter más novedoso. Esta perspectiva permitirá entender con mayor profundidad el significado de los cambios acaecidos y sus potenciales efectos en los próximos años.

El actual REF canario es el resultado de la introducción de importantes cambios en el año 1991 en el antiguo REF de 1972, los cuales resultaron obligados por la dinámica del proceso

de integración comunitario. En lo que se refiere al régimen fiscal, mediante la *Ley 20/1991 de 7 de junio*, se introdujeron las siguientes medidas: a) se crea el IGIC, impuesto indirecto acorde con los objetivos armonizadores de la Comunidad Europea (CE) en materia fiscal, aunque con un tipo reducido en comparación con el IVA comunitario; b) se deroga el Arbitrio Insular a la Entrada de Mercancías (antiguo AIEM) en su tarifa general, a cambio se mantiene su tarifa especial y se crea un nuevo impuesto indirecto: el APIC (Arbitrio Insular sobre la Producción y la Importación de Mercancías en Canarias), ambos, en el fondo, de marcado carácter proteccionista; y c) se plantean algunas medidas fiscales de incentivo a la inversión, como las deducciones por inversiones en el Impuesto de Sociedades.

A estas primeras modificaciones de carácter fiscal, cuyo objetivo principal consistía en adaptar el REF canario al nuevo marco comunitario, le siguieron otras de naturaleza económica, establecidas por la *Ley 19/1994 de 6 de julio* y la *Ley 13/1996 de 30 de diciembre*, así como por el *Real Decreto Ley 3/1996 de 26 de enero* y el *Real Decreto Ley 7/1998 de 19 de junio*, todas ellas referentes a la modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. De este paquete de medidas destacan las que se detallan a continuación: a) la propuesta de creación de la Zona Especial Canaria; b) el establecimiento de una bonificación sobre el Impuesto de Sociedades por los rendimientos derivados de la

venta de bienes corporales; c) la posibilidad de reducir la base imponible en el Impuesto de Sociedades destinando beneficios a una reserva para inversiones (RIC); d) el establecimiento de la deducción por inversiones en Canarias en el Impuesto de Sociedades<sup>1</sup>; y e) el establecimiento de incentivos a la inversión mediante la exención del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados de aplicación sobre algunos actos societarios.

Esta configuración no se ha visto especialmente alterada durante 2002, no obstante, del periodo reciente debe destacarse la definitiva puesta en marcha del Arbitrio sobre las Importaciones y Entregas de Mercancías (AIEM) en el año 2002, así como la consolidación de la Zona Especial de Canarias (ZEC) en su segundo año de funcionamiento efectivo.

Lo que no puede dejarse de señalar, como ya se adelantaba en el *Informe Anual del CES 2002*, es que los próximos años serán vitales para la futura configuración del REF canario debido al proceso de cambio de muchas de las medidas contempladas en el mismo (como la Zona Especial Canaria, la Bonificación sobre la producción de bienes corporales, la Reserva de Inversiones de Canarias o los Incentivos a la Inversión). Con las modificaciones producidas por la *Ley 53/2002 de Acompañamiento de los Presupuestos Generales de 2003*, se suprimió la temporalidad de la bonificación por producción de bienes corporales (recogido en el artículo 26 de la *Ley 19/1994, de 6 de julio*), y se introdujo un cambio de criterio de bonificación, pasando de ser descreto y delimitado en el tiempo, a ser fijo del 50% y permanente en el tiempo, siguiendo las directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional marcadas por la Unión Europea.

## 2.2. El actual marco de adhesión de Canarias a la Unión Europea

En la actualidad, el marco de adhesión de Canarias se caracteriza por los elementos introducidos tras las negociaciones para la integración plena de Canarias en la UE y por la firma del *Tratado de Ámsterdam* en 1997, donde se reconocían explícitamente las especiales circunstancias en las que se debían desenvolver las Regiones Ultraperiféricas (RUP) de la UE<sup>2</sup>. Estos elementos vienen regulados por:

- 1) El *Reglamento (CEE) 1911/1991 del Consejo de 26 de junio de 1991, relativo a la aplicación de las disposiciones de Derecho Comunitario en las Islas Canarias*.
- 2) La *Decisión del Consejo 314/1991 de 26 de junio de 1991, por el que se establece un Programa de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad de las Islas Canarias (POSEICAN)*.
- 3) La entrada en vigor, el 1 de mayo de 1999, del *Tratado de Ámsterdam*, cuyo artículo 299.2 supone, por primera vez, el reconocimiento de la ultraperiféricidad por el Derecho Primario comunitario<sup>3</sup>.

El *Reglamento 1991/1991* suponía la integración plena de Canarias en la Comunidad Europea, siéndole de aplicación, a partir de entonces, todas las políticas de la Comunidad entre las que destacaba la política comercial con el Arancel Aduanero Común (AAC), cuestión que se aborda en el epígrafe 2.2.1. Por otra parte, en dicho reglamento también se contempla que la aplicación del Derecho Comunitario en las Islas Canarias debe realizarse de una forma no traumática y sin perjuicio de las medidas particulares dirigidas a tener en cuenta los condicionamien-

<sup>1</sup> La Reserva de Inversiones de Canarias y la Deducción por Inversiones se pueden aplicar tanto sobre el Impuesto de Sociedades como sobre el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF).

<sup>2</sup> Las islas Canarias, Madeira, Azores y los Departamentos Franceses de Ultramar: Guadalupe, Martinica, Guayana y Reunión.

<sup>3</sup> El 1 de febrero de 2003 ha entrado en vigor el *Tratado de Niza* en el que no se incluyen cambios que afecten sustancialmente al marco institucional canario. Precisamente, el objetivo principal del nuevo Tratado es adaptar las principales instituciones europeas para dar cabida a los nuevos países miembros previstos en la próxima ampliación. En vista que el *Tratado de Niza* mantiene el artículo 299.2 tal como lo hacía el *Tratado de Ámsterdam*, en lo siguiente hablaremos, para evitar confusiones, del artículo 299.2 del *Tratado de las Comunidades Europeas (TCE)*.

tos específicos debidos a la lejanía y la insularidad de las islas, lo que se plasma en el establecimiento del POSEICAN y del Régimen Específico de Abastecimiento (REA) (su principal instrumento de actuación) que se analizan en los últimos dos epígrafes de este apartado (2.2.2 y 2.2.3).

No puede obviarse la importancia del continuo debate suscitado en las instancias europeas con relación al futuro desarrollo del artículo 299.2 del *Tratado de las Comunidades Europeas* y a la reforma de la política regional europea debido a la inminencia de una nueva ampliación (cuestiones que se analizarán en el apartado 2.4).

Otro aspecto al que se debe prestar especial atención, aunque todavía se encuentre en una fase de discusión, es a la importancia que podría tener para la consolidación de la posición del archipiélago canario (y de las Regiones Ultraperiféricas de la UE en general) en el entorno comunitario, la incorporación del hecho de la ultraperiféricidad dentro de la futura *Constitución Europea*, la cual se encuentra en fase de preparación en el seno de la Convención. El estado actual del documento nos hace ser optimistas en este sentido. Así, en el artículo 3 de la Parte IV (Disposiciones Finales y Generales) se recoge:

*“El Tratado que constituye la Constitución es aplicable en los Departamentos franceses de ultramar, en Azores, en Madeira y en las Islas Canarias en conformidad con el artículo 326 (según la propuesta actual de la Convención) de la Parte III”.*

A su vez, el artículo 326 de la Parte III (Políticas y Funcionamiento de la Unión) señala:

*“Teniendo en cuenta la situación social, estructural y económica de los Departamentos franceses de ultramar, las Azores, Madeira y las Islas Canarias, caracterizada por su lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y gran dependencia económica de un reducido número de productos, factores cuya persistencia y combinación perjudica gravemente a su desarrollo, el Consejo a propuesta de la Comisión, adopta reglamentos y decisiones europeas dirigidas, en particular, a fijar las con-*

*diciones para la aplicación de la Constitución en estas regiones, incluidas las políticas comunes. Decide previa consulta al Parlamento Europeo”.*

### 2.2.1. Unión aduanera y política comercial

La integración plena de Canarias en la UE suponía incorporarse a una unión aduanera consolidada. Al mismo tiempo, se debían aceptar las condiciones propias de una unión aduanera (la eliminación de todas las barreras interiores entre los países participantes) y las derivadas de la política comercial común. En el caso de la UE, ésta se instrumenta a través de distintos mecanismos, entre los que destaca el Arancel Exterior Común o Arancel Aduanero Común (AAC). De este modo, cualquier región perteneciente a la UE se encontraba comercialmente sujeta a la imposibilidad de imponer medidas proteccionistas respecto al resto de estados miembros y ante la obligación de aceptar un arancel común frente a terceros países.

La aceptación de un régimen como el señalado podría haber tenido efectos económicos desfavorables para Canarias, una región que tradicionalmente había puesto en práctica una política comercial eminentemente librecambista pero que, al mismo tiempo, necesitaba de ciertas dosis de protección en una serie de sectores sensibles. En este sentido, los efectos de la inmediata incorporación de Canarias a la unión aduanera y de la aceptación de la política comercial común se habrían manifestado precisamente en: a) la imposibilidad de imponer restricciones arancelarias a la entrada de ciertos productos sensibles en las islas desde los países de la UE, debido al desarme arancelario; y b) la obligación de imponer el AAC a una serie de productos procedentes de terceros países, lo cual habría ocasionado el encarecimiento de algunos bienes fundamentales para el buen funcionamiento de determinadas industrias locales y necesarios para mantener en términos ventajosos el coste de la vida en el archipiélago.

Para paliar en lo posible el tránsito traumático desde un régimen a otro, se idearon diferentes instrumentos, como la aplicación progresiva del AAC, el mantenimiento de la Tarifa General del antiguo AIEM, la creación del Arbitrio sobre la

Producción e Importación para Canarias (APIC) y la puesta en marcha del programa POSEICAN. Este esquema ha experimentado importantes modificaciones durante 2002, si bien todas ellas persiguen mantener los objetivos básicos contemplados en el actual modelo de integración de Canarias en la UE: evitar el encarecimiento del coste de la vida y proteger las producciones interiores sensibles.

En primer lugar, se han suspendido temporalmente los derechos autónomos del AAC para las importaciones de determinados productos industriales y de determinados productos de la pesca en Canarias<sup>4</sup>. En particular, la suspensión respecto a bienes industriales de consumo final se ha fijado en 5 años, mientras que para bienes de equipo, materias primas y consumos intermedios de la pesca se ha fijado en 10 años, comenzando a contabilizar desde el 1 de enero de 2001<sup>5</sup>.

En segundo lugar, se ha creado una nueva medida de política fiscal específica para Canarias, denominada Arbitrio sobre la Importación y la Entrega de Mercancías (AIEM), que responde a la necesidad de conceder cierta protección a algunas actividades productivas locales particularmente frágiles<sup>6</sup>. La duración del régimen para el impuesto se fija en 10 años a partir de su aplicación, el 1 de enero de 2002<sup>7</sup>.

En tercer y último lugar, se produjeron algunos cambios en la configuración del POSEICAN y el REA, que se comentarán más detalladamente a continuación. En todas estas cuestiones, ha tenido una vital importancia la consideración del artículo 299.2 del TCE y, consecuentemente, la condición de ultraperiferidad.

Para finalizar, durante 2002 se han continuado las negociaciones para el establecimiento

de una segunda zona franca en Canarias, situada en la Isla de Tenerife. Esta posibilidad reconocida en el POSEICAN<sup>8</sup> y consolidada con la aprobación del Código aduanero comunitario<sup>9</sup>, ha permitido ya la creación de una zona franca en el Puerto de La Luz y de La Palmas, en Las Palmas de Gran Canaria (aprobada en abril de 1998).

### 2.2.2. EL POSEICAN

El POSEICAN constituye el *Programa de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad* (POSEI) del Archipiélago Canario. Como programa POSEI está diseñado para constituir una primera respuesta al problema de la ultraperiferidad, cooperando en la reconsideración de la política regional en estos territorios. Las especificidades propias de estas regiones suponen la creación de un marco de actuación en el que las ayudas procedentes de los fondos europeos se ven reforzadas por la puesta en práctica de ayudas y proyectos específicos.

Las medidas recogidas en el POSEICAN tienen como principal objetivo facilitar el acceso de los consumidores y productores canarios a ciertos productos básicos, tal y como señalábamos en la sección anterior. Entre las medidas contempladas en el mismo, destaca fundamentalmente el Régimen Específico de Abastecimiento (REA), que será comentado más extensamente en el próximo apartado<sup>10</sup>.

El año 2002 ha sido un año de novedades en el POSEICAN debido a la cada vez mayor consideración que se tiene en las instancias europeas sobre el concepto de ultraperiferidad. De hecho, y a la vista del citado *Reglamento (CE) n° 1454/2001 del Consejo*, dos fueron las disposiciones de aplicación relativas a diferentes producciones locales. Por un lado, tenemos las

<sup>4</sup> Reglamento (CE) n° 704/2002 del Consejo de 25 de mayo de 2002.

<sup>5</sup> e empieza a contar en enero de 2001 porque en dicho periodo se tenía previsto la total implantación del AAC.

<sup>6</sup> Decisión del Consejo (2002/546/CE) de 20 de junio de 2002.

<sup>7</sup> Nótese como el AIEM empieza a aplicarse tras la definitiva eliminación del APIC prevista para el 31 de diciembre de 2001, al que en parte viene a sustituir.

<sup>8</sup> Véase Anexo de la Decisión (91/314/CEE) del Consejo de 26 de junio de 1991.

<sup>9</sup> Reglamento (CEE) n° 2913/1992 del Consejo de 12 de octubre de 1992.

<sup>10</sup> Mediante el Reglamento (CE) n° 1454/2001 del Consejo de 28 de junio de 2001, se aprueban las medidas específicas a favor de las Islas Canarias. Además de incluirse un Régimen Específico de Abastecimiento (REA) (Título I), se establecen Medidas a favor de Producciones Locales (Título II) entre las que se incluyen la utilización de un símbolo gráfico, y Excepciones en Materia Estructural (Título III) relacionadas con la conservación del medioambiente y las pequeñas explotaciones.

disposiciones referidas a las frutas, hortalizas, plantas y flores. Por otro lado, tenemos las disposiciones referidas al vino<sup>11</sup>. En la segunda de estas aplicaciones ya se mencionaba explícitamente que eran medidas tomadas a favor de las regiones ultraperiféricas (RUP) de la UE.

Sin embargo, estas disposiciones serían derogadas mediante el *Reglamento (CE) n° 43/2003 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002*, por el que se establecen las disposiciones de aplicación de los *Reglamentos (CE) n° 1452/2001, 1453/2001 y 1454/2001 del Consejo* en lo relativo a las ayudas a favor de la producción local de productos vegetales en las regiones ultraperiféricas de la Unión. Se establecen así ayudas por hectáreas, por producción, a la transformación y a la comercialización local y fuera de la región de producción.

De las medidas contenidas en este Reglamento se deben destacar dos hechos. En primer lugar, se recogen en un solo texto las disposiciones de aplicación previstas en el POSEICAN, lo que va en beneficio de la sencillez administrativa. En segundo lugar, se consideran a las RUP como un mismo grupo, lo que (en nuestra opinión) refleja la cada vez mayor importancia concedida por las instituciones europeas a esta característica como factor determinante a la hora de tomar decisiones. Como se verá a continuación, algo similar ha sucedido con el REA.

### 2.2.3. El Régimen Específico de Abastecimiento

El Régimen Específico de Abastecimiento (REA) constituye una de las medidas previstas en el POSEICAN para contribuir al adecuado acceso de los consumidores y productores canarios a ciertos bienes e inputs básicos. De esta forma, se respeta la política comercial existente en Canarias de suministro de bienes-salario a precios internacionales y permite compensar los sobrecostes que se derivan de la lejanía e insularidad

del territorio. Para aplicar las medidas en él contempladas, el REA ha tenido en cuenta una serie de objetivos secundarios, como el respeto de los flujos comerciales tradicionales, el mantenimiento de la cuota de abastecimiento de productos desde la Comunidad, la adaptación de las actuaciones del REA a las necesidades del mercado canario, el apoyo de las producciones locales canarias, así como garantizar que las acciones del REA surtan los efectos esperados sobre la estructura de costes de producción de las empresas importadoras y los precios de venta al consumidor.

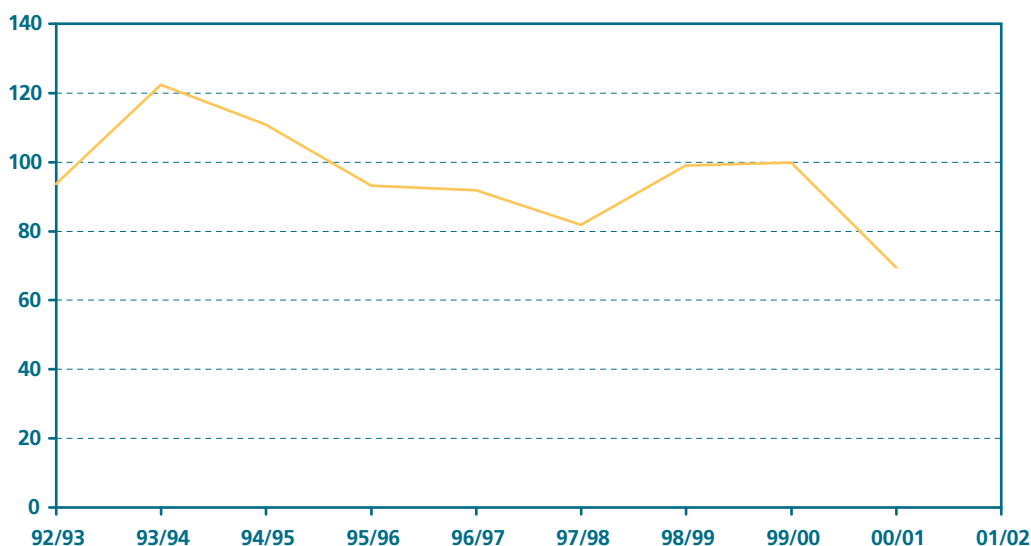
Este importante instrumento del POSEICAN se define en los *Reglamentos (CEE) n° 1601/1992 del Consejo* y *(CE) n° 2790/1994 de la Comisión*, derogados posteriormente por el *Reglamento (CE) n° 1454/2001 del Consejo* e implementados mediante los *Reglamentos (CE) n° 20/2002, (CE) n° 21/2002 y (CE) n° 98/2003 de la Comisión*<sup>12</sup>. Sus principales características son las siguientes:

- 1) Frente a terceros países se permite la exención de exacciones reguladoras y/o derechos de aduana sobre importaciones, de tal modo que se puedan mantener las condiciones históricas de acceso a ciertos productos procedentes del mercado internacional.
- 2) Si bien la medida anterior facilita el acceso de los agentes canarios al mercado mundial, puede suponer una alteración de los flujos de comercio dentro de la unión aduanera europea. Para paliar en lo posible estos efectos se incluyen condiciones compensatorias a los productores de la UE para que puedan competir en los mismos términos que los productores internacionales. Estas condiciones consisten en el establecimiento de subvenciones a la importación de productos básicos de consumo procedentes de la UE, lo que permite compensar los diferenciales de precio respecto al mercado mundial.

<sup>11</sup> La relativa a los sectores de las frutas, hortalizas, plantas y flores se hizo de acuerdo con el *Reglamento (CE) 396/2002 de la Comisión de 1 de marzo de 2002* (al que ya se hizo referencia en el Informe Anual del pasado año), mientras que la relativa al vino con el *Reglamento (CE) n° 1491/2002 de la Comisión de 20 de agosto de 2002*.

<sup>12</sup> Básicamente, al igual que lo sucedido con el POSEICAN, las últimas modificaciones realizadas en el REA han consistido en la refundición de los anteriores reglamentos de aplicación, diferenciados por tres grupos de RUPs (los Departamentos Franceses de Ultramar, Azores y Madeira y Canarias) en uno sólo. El *Reglamento (CE) n° 98/2003 de la Comisión* se caracteriza por su temporalidad con la vigencia de un año, siendo objeto de un seguimiento mensual.

GRÁFICO 2.1. AYUDAS GLOBALES REA, 1992-2002 (en millones de euros)



Fuente: Dirección General de Promoción Económica.

TABLA 2.1. RESUMEN DE LA CAMPAÑA 2000/2001 DEL REA POR GRUPOS DE PRODUCTOS

	Cantidad	Nº certificados	Nº solicitudes	Nº operadores	Importe ayuda (euros)	% ayuda
Animales Vivos	9.495	201	201	38	2.800.737,60	4,0
Carnes	34.231.283	7.599	7.601	85	13.537.604,35	19,5
Lácteos	144.765.684	17.176	17.190	152	34.949.095,64	50,3
Huevos Secos	18.025	16	16	5	7.250,75	0,0
Papas de Siembra	7.781.500	185	185	17	328.214,42	0,5
Cereales	273.180.920	482	482	27	7.705.076,36	11,1
Arroz	7.363.689	1.228	1.228	22	1.387.570,88	2,0
Sémolas	7.999.500	90	90	3	335.796,70	0,5
Malta	18.977.434	65	65	3	666.107,92	1,0
Lúpulo	24.200	5	5	2	2.923,36	0,0
Aceites	38.176.859	2.845	2.864	65	889.637,94	1,3
Azúcares	4.944.269	918	919	48	720.912,02	1,0
Transf. Frutas	17.117.494	5.625	5.627	135	3.982.882,40	5,7
Vino	19.448.520	1.676	1.677	52	2.119.320,23	3,1
Total	574.038.872	37.411	37.449	434	69.433.130,57	100

Fuente: Dirección General de Promoción Económica.

El funcionamiento del REA sigue una serie de etapas que pueden describirse y organizarse como sigue. En primer lugar, se establecen para cada campaña las previsiones de abastecimiento de los productos contemplados en el *Reglamento (CE) n° 1454/2001*, formados en su totalidad por productos de consumo básico en

alimentación. En segundo término, los importadores deben pedir certificados de importación o de exención (si los productos proceden de terceros países) o certificados de ayuda (si los productos proceden de países de la UE) para proceder a la importación de la mercancía, siempre y cuando no se hayan agotado las previsiones

de abastecimiento establecidas en la fase anterior. En tercer y último lugar, se realiza un proceso de control muy intenso que agrupa medidas administrativas, físicas, fiscales, financieras, de control de precios y de análisis del mercado de distribución alimentario, para asegurar el correcto funcionamiento del sistema.

### 2.3. Las singularidades fiscales

Como ya se apuntó al inicio de este capítulo, el especial status del que goza Canarias en relación con la Península descansa, en gran parte, en unas condiciones fiscales ventajosas tanto en lo que se refiere al consumo como en lo que se refiere a la actividad empresarial. Por otra parte, también destacan una serie de arbitrios que tienen por objetivo proteger frente al exterior algunas producciones canarias muy sensibles.

En este epígrafe se analizan la naturaleza, efectos y resultados de las medidas fiscales canarias. De este modo, en un primer apartado se describen las singularidades de la fiscalidad directa, reflejadas en una serie de medidas dirigidas al estímulo del proceso inversor en el archipiélago, y que tratan de compensar los sobrecostes que deben soportar las empresas canarias por

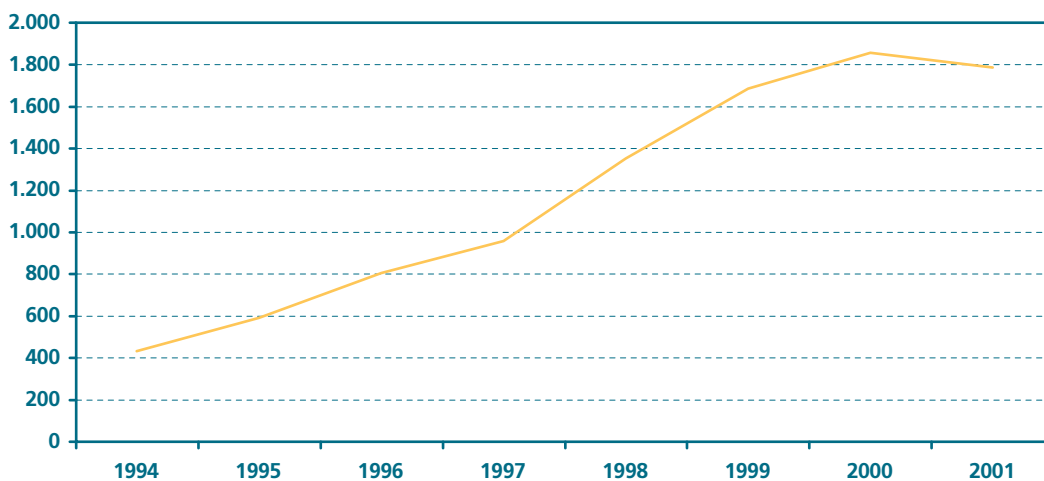
ejercer su actividad comercial en el territorio insular. En un segundo apartado, se discuten y valoran los efectos de las singularidades canarias en materia de fiscalidad indirecta. El objetivo de las especificidades en este caso es, por una parte, mantener un nivel de precios de consumo lo más bajo posible en las Islas y, por otra parte, proteger ciertos productos locales de la desigual competencia exterior.

#### 2.3.1. Fiscalidad directa: la Reserva para Inversiones en Canarias

El régimen general canario viene definido por la existencia de 4 figuras básicas: 1) los Incentivos a la inversión (artículo 25 de la Ley 19/1994), 2) las Bonificaciones por producción (artículo 26 de la Ley 19/1994), 3) la Reserva para Inversiones (artículo 27 de la Ley 19/1994) y 4) la Deducción por Inversiones (artículo 94 de la Ley 20/1991 y Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 19/1994).

De estas medidas merece destacarse, en concreto, la Reserva para Inversiones que establece la reducción de la base imponible del Impuesto de Sociedades en la cuantía destinada a esta Reserva, con una dotación máxima del 90% de los beneficios no distribuidos del periodo impositivo, o una deducción en la cuota íntegra del Impuesto sobre la Renta en el caso

**GRÁFICO 2.2. EVOLUCIÓN DE LAS DOTACIONES DE LA RIC, 1995-2001**  
(en millones de euros)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Delegación de Hacienda.

de las personas físicas. El objetivo de este instrumento consiste en facilitar la autofinanciación de las empresas canarias.

La aplicación práctica de la RIC ha venido acompañada de múltiples problemas interpretativos derivados de una escasa regulación de este importante instrumento de incentivo a la inversión. Por este motivo, cada año se generan novedades que merecen ser tenidas en consideración. Los últimos cambios previstos, recogidos en la *Ley 53/2002 de Acompañamiento de los Presupuestos Generales para el 2003*, se refieren a siete aspectos concretos: 1) la posibilidad de materialización de la RIC en "Gasto de Investigación y Desarrollo"; 2) el acceso a la posibilidad de realizar planes de inversión anticipados, en contrapartida a una futura dotación de la reserva; 3) la provisional excepción al plazo de materialización de la RIC para aquellas entidades afectadas por la denominada "moratoria turística", aunque en opinión de Miranda (2003), la ley resulta demasiado restrictiva en este aspecto; 4) la consideración de las inversiones realizadas por los arrendatarios en inmuebles arrendados como elementos sujetos a la reserva para inversiones; 5) la materialización en activos inmateriales, tales como concesiones administrativas, aplicaciones informáticas y propiedad intelectual; 6) la consideración de activos usados como inversión inicial, siempre y cuando el valor de reforma sea superior a la parte del precio de adquisición correspondiente a la construcción; y 7) la inclusión de la posibilidad de subsanar los defectos formales mediante cualquier medio de prueba admitido en derecho, y la posibilidad de considerar que la RIC se dotó cuando se presente la declaración tributaria en plazo.

Otro elemento fundamental de la RIC es su renovación, pues su duración está prevista hasta finales de 2005. En el posible alcance de su renovación resultará fundamental la consideración de Canarias como región ultraperiférica. Es por todo ello que algunos analistas se muestran bastante optimistas al respecto.

Tras nueve años de funcionamiento (1994-2002), en la actualidad contamos ya con varios estudios en los que se ha tratado de evaluar el

impacto que la RIC ha podido tener en la evolución económica del archipiélago. Precisamente en uno de estos estudios (Blázquez, 2002) se analizan los efectos macroeconómicos de la RIC sobre la inversión, habida cuenta de que la RIC supone una reducción en el coste de la inversión empresarial, al permitir la realización de inversiones en activos fijos con cargo a beneficios no distribuidos, que de otra forma irían en gran parte destinados al pago del Impuesto de Sociedades. Sin embargo, esta reducción no es lineal en relación con el tipo impositivo al que se ven sometidas las empresas. Para analizar los efectos macroeconómicos de la RIC, Blázquez (2002) calcula el denominado *multiplicador financiero*, desprendiéndose las siguientes conclusiones. En primer lugar, se aprecia que cuanto mayor es el tipo impositivo inicial, mayor es la reducción que experimenta el coste inversor de las empresas (esta relación lineal es evidente y no supone ninguna novedad). Ahora bien, la reducción del coste inversor sigue un proceso no lineal, de forma que la rentabilidad financiera de la entidad mercantil crece más que proporcionalmente con las dotaciones de la RIC cuanto mayor es el tipo impositivo al que se ve sujeta.

En segundo lugar, mediante un sencillo análisis VAN-TIR se desgrana el papel que la RIC puede jugar como una subvención a la inversión. De manera que si una entidad decide dotar una proporción de sus beneficios no distribuidos a la RIC, la rentabilidad de sus potenciales proyectos de inversión mejora, haciendo que proyectos de inversión que ya eran rentables lo sean ahora aún más y que algunos que no lo eran puedan ahora llegar a serlo. Este hecho evidencia la importancia que puede tener la RIC como un instrumento básico de fomento de la inversión. Partiendo de estas conclusiones, y de una sencilla representación del mercado de bienes de inversión mediante curvas de oferta y demanda, se puede ahondar en los efectos que la RIC puede tener en el proceso inversor. De forma esquemática, se pueden alcanzar dos conclusiones. Si la oferta de bienes de inversión responde incrementando el nivel de producción ante el desplazamiento de la demanda que genera la subvención que implica la RIC, entonces se obtiene un aumento del consumo-producción de los bienes de inversión. Este resultado, que po-



dría resultar básico, no obstante, no puede darse por seguro. De hecho, si la oferta no respondiera con incrementos de producción ante desplazamientos de la demanda, sino que se aprovechara de la pujanza de la demanda para incrementar los precios de venta de los bienes (una oferta vertical relacionada con un importante poder de mercado), tendríamos que la RIC no resultaría en un incremento de la inversión.

Por último, como subvención a la inversión que es, la RIC puede tener un influencia fundamental en el proceso de crecimiento en el largo plazo. Si partimos de un modelo de crecimiento neoclásico, como el de Solow o el de Ramsey, se observa cómo la tasa de inversión de una economía depende, entre otros parámetros, del coste de reposición del capital, entre el que se incluye los activos fijos. En la medida en que la RIC puede contribuir a reducir el coste de reposición del capital, se espera que la tasa de inversión sea más alta en una economía donde las empresas tengan la posibilidad de dotar un instrumento financiero como la RIC. Como es bien sabido, este efecto positivo sobre la tasa de inversión se manifiesta, en último término, en un desplazamiento de la dinámica del consumo y de la renta, alcanzándose unos niveles más elevados en ambas variables.

Otros factores no valorados por modelos como los citados, pero de gran impacto en el uso de la Reserva han sido los asociados a la liquidez de la misma. Al estar basada su dotación en resultados contables (devengo) y no de caja, su dotación ha sido igualmente "virtual", llegando el momento de la materialización habiendo transcurrido hasta tres años, cambiando la situación financiera de la empresa o profesional, como añadido al hecho anterior. Ello ha convertido en práctica habitual el apalancamiento financiero o crediticio de la herramienta fiscal. Además de tener un efecto importante sobre el mercado de bancario de fondos en Canarias, obliga a introducir una variable (saldo apalancado y coste financiero) a los cálculos de uso y en los análisis de investigación realistas sobre la herramienta.

Un segundo factor es el carácter pro o contra cíclico de la RIC. Dado el tiempo discurrible entre la dotación y la materialización, se pue-

de localizar la dotación y la materialización en fases iguales, o antagónicas del ciclo económico. Las diferentes combinaciones -que se obvian- pueden dar lugar a situaciones indeseadas desde dos puntos de vista: el del generador de políticas económicas y el del sujeto pasivo y usuario de la RIC (máxima dotación acumulada para materializar en periodos de recesión, dotación y materialización en periodos alcistas y "reca lentados", ...).

Unas últimas consideraciones hace el CES respecto de la RIC:

- a) La permanencia en el tiempo y el éxito de este incentivo fiscal en el cumplimiento de los cometidos para los que fue diseñado, fomentar la inversión productiva y servir de estímulo a la autofinanciación empresarial, pasaría por el diseño de unos mecanismos de control que aseguren que los recursos están siendo asignados eficientemente en unas inversiones que contribuyen a generar empleo y riqueza económica y social.

Un desarrollo futuro de este análisis, condicionado a la disponibilidad de la información necesaria, consiste en contrastar si se mantiene la tendencia alcista en la evolución de la RIC o, si por el contrario, la limitación temporal para su materialización y las posibles alternativas de inversión estipuladas aminoran la aplicación del resultado después de impuestos a esta Reserva para Inversiones.

- b) El artículo 27.1 de la Ley 19/1994 establece: *"Las sociedades y demás entidades jurídicas sujetas al Impuesto sobre Sociedades tendrán derecho a la reducción en la base imponible de este impuesto de las cantidades que, con relación a sus establecimientos situados en Canarias, destinen de sus beneficios a la reserva para inversiones de acuerdo con lo dispuesto en el presente artículo"*.

Por tanto, en opinión del CES, carece de sentido y de fuerza legal cualquier otra interpretación restrictiva a la fijada en el propio texto de la Ley en relación a la procedencia de los resultados económicos aplicados a la dotación.

c) El propio dinamismo de la economía canaria en relación a una conveniente dotación y formalización de la RIC, exigiría la puesta en práctica de un sistema de "inversiones anticipadas de la RIC" (tal como ya se recogía en el antiguo FPI), que permitiera llevar a cabo planes globales de inversión que demanden una temporalidad inmediata de ejecución y que, en función a dotaciones a RIC de ejercicios posteriores, permitiera afrontar este tipo de inversiones sin discontinuidad. La estructuración legal de este dispositivo habría que adecuarla, naturalmente, a las propias exigencias normativas relacionadas con la indicada Reserva para Inversiones en Canarias.

d) El Consejo Económico y Social cree conveniente se concreten las posibilidades para vincular la materialización de la Reserva para Inversiones de Canarias con la creación de empleo como una de las alternativas, además, ya recogida en la modificación de las *Directrices sobre Ayudas Estatales de Finalidad Regional* que permiten que éstas puedan tener por objeto la realización de una inversión productiva o la creación de empleo ligada a la inversión. Estas ayudas para la creación de empleo admiten su modulación en función de la naturaleza y la intensidad de los problemas regionales que se pretendan afrontar en la medida en que contribuyan a compensar los costes adicionales, del ejercicio de la actividad económica, inherentes a los factores definidos en el apartado 2 del artículo 299 del *Tratado de la Unión*.

e) En un contexto general y referido conjunto de singularidades fiscales, excepcionales en el

orden fiscal español, que tratan de compensar nuestras desventajas derivadas de la lejanía, insularidad, condicionantes de mercado y ausencia de materias primas, el Consejo Económico y Social cree necesario se proceda a comunicar a la Comisión Europea, a través de las instancias competentes, el inicio del expediente para detener el proceso de regresividad y limitación temporal, previsto para el 31 de diciembre de 2003, de los que han venido constituyéndose potentes instrumentos para el desarrollo económico de Canarias. Viéndose afectado por esta causa, entre los mecanismos fiscales citados, la bonificación, la opción de materialización de la Reserva para Inversiones en Canarias en Deuda Pública, así como determinados aspectos contemplados en el artículo 25 de la *Ley 19/1994*, relativos a la bonificación en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

## 2.3.2. Fiscalidad indirecta

### 2.3.2.1. El Impuesto General Indirecto en Canarias

El Impuesto General Indirecto en Canarias (IGIC) entró en vigor el 1 de enero de 1993 y está regulado por la *Ley 20/1991 de 7 de junio* y por las modificaciones parciales del *Real Decreto Ley 7/1991 de 21 de mayo* y la *Ley 16/1994 de 7 de junio*. Tal impuesto se crea con la finalidad de unificar la fiscalidad indirecta en Canarias, sustituyendo las que hasta ese momento eran las figuras impositivas en vigor: el Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas (IGTE) y el Arbitrio

**TABLA 2.2. EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN POR IMPUESTOS INDIRECTOS EN CANARIAS, 1998-2002**

	Recursos Régimen Económico y Fiscal					Total
	Arbitrios Insulares	IGIC	APIC	AIEM	Impuesto Matriculaciones	
1998	4.313	553.514	149.816	0	36.630	744.273
1999	4.291	690.954	119.018	0	46.548	860.812
2000	5.481	690.755	76.611	0	50.533	871.059
2001	1.148	841.044	65.829	0	39.372	947.393
2002	155	824.392	7.980	119.044	38.322	989.893

*Nota: Datos en miles de euros.*

*Fuente: Dirección General de Tributos del Gobierno de Canarias.*

**TABLA 2.3. EVOLUCIÓN DE LA RECAUDACIÓN POR IMPUESTOS INDIRECTOS EN CANARIAS, 1998-2002 (en porcentaje sobre el total)**

	Recursos Régimen Económico y Fiscal					Total
	Arbitrios Insulares	IGIC	APIC	AIEM	Impuesto Matriculaciones	
1998	0,58%	74,37%	20,13%	0,00%	4,92%	100 %
1999	0,50%	80,27%	13,83%	0,00%	5,41%	100 %
2000	0,63%	79,30%	8,80%	0,00%	5,80%	100 %
2001	0,12%	88,77%	6,95%	0,00%	4,16%	100 %
2002	0,02%	83,28%	0,81%	12,03%	3,87%	100 %

Fuente: Dirección General de Tributos del Gobierno de Canarias.

Insular sobre el Lujo (AILU). Es un impuesto estatal de ámbito de aplicación en Canarias que homologa el régimen de imposición indirecta en las islas con el vigente en el resto del territorio nacional y en la UE. Grava las entregas de bienes y prestaciones de servicios efectuados por empresarios y profesionales, así como las importaciones de bienes. Su recaudación se reparte en un 50,35% para la Comunidad Autónoma, destinándose el resto a Cabildos y Ayuntamientos.

Aunque es esencialmente igual al IVA nacional, existen algunas diferencias destacables entre ambos impuestos: a) el autoconsumo no está sujeto al IGIC; b) en el IGIC se encuentran exentas las entregas de bienes efectuadas por comerciantes minoristas; c) en el IGIC están exentas las entregas de bienes y prestaciones de servicios efectuados por personas físicas cuando su volumen de operaciones durante el año fiscal no sea superior a una determinada cantidad (en 2002 era ligeramente inferior a 25 mil euros, aunque esta cantidad se actualiza cada año con el IPC); d) los tipos del IGIC son 0, 2, 5 (general), 9 y 13 por 100, más los tipos especiales para labores del tabaco entre el 20 y el 35 por 100, tipos inferiores a los del IVA; y e) al IGIC no le es de aplicación el régimen fiscal especial para las operaciones intracomunitarias, que se consideran a efectos de este impuesto como importaciones o exportaciones.

Los rasgos más destacados en el volumen de recaudación del IGIC se recogen en las tablas 2.2 y 2.3. Adicionalmente, se acompañan las cifras de recaudación de los otros impuestos indirectos recaudados en Canarias a término

comparativo y a los que se prestará mayor atención en el próximo apartado.

La principal conclusión que se puede extraer de la evolución reciente de la recaudación del IGIC es la notable desaceleración que experimenta en 2002, posiblemente como resultado de una disminución en la pujanza del consumo en Canarias, lo cual puede ser un reflejo de la actual fase de desaceleración económica que vive el archipiélago. Si le añadimos el poder recaudatorio mostrado por los impuestos a la importación (fundamentalmente del AIEM), estos hechos se manifiestan en una pérdida de importancia del IGIC en la recaudación indirecta total en Canarias relacionada con el REF.

### 2.3.2.2. Los tributos a la importación

La inexorable desaparición del APIC, prevista para finales de 2001, hacía temer a las autoridades canarias que se pudieran perder medidas de protección para las producciones más sensibles que se desarrollaban en las Islas. Sin embargo, para cubrir el vacío dejado por el APIC, la UE, considerando que las condiciones de algunos sectores en Canarias merecían un trato especial, aceptó la instauración de una nueva figura impositiva: el Arbitrio a la Importación y la Entrega de Mercancías (AIEM).

Las principales características de este impuesto se presentaron en el *Informe Anual del CES 2002*, publicado por esta misma institución el año pasado. En él se hacía referencia a los tipos impositivos a aplicar (entre un 5 y un 15%) y el conjunto de productos que se verían sujetos

al mismo. A pesar de conocerse algunos detalles al respecto, en esa fecha aún se desconocía si el impuesto sería finalmente aceptado por la UE y cuál sería su periodo de duración. Estos aspectos quedaron definitivamente resueltos por la *Decisión del Consejo (2002/546/CE) de 20 de junio de 2002*, por la que se aprueba el AIEM y se establece su duración en 10 años a partir del 1 de enero de 2002.

La definitiva puesta en escena del AIEM se ha reflejado en las primeras cifras de recaudación, como se recoge en las tablas 2.2 y 2.3. Las principales cuestiones a destacar son su importante poder recaudatorio durante su primer año de funcionamiento y, derivado de ello, la notable importancia que ha adquirido en el porcentaje de recaudación por impuestos indirectos en Canarias.

Ligado estrechamente a estas circunstancias hemos de destacar la casi total pérdida de importancia de los anteriores impuestos contenidos en el REF, especialmente la de los Arbitrios Insulares y el APIC, que desaparecerán progresivamente. En conjunto, los hechos observados en este epígrafe permiten una más clara definición de las figuras impositivas que proporcionarán en los próximos años recursos financieros a las arcas de la Comunidad; esto es, el IGIC, el AIEM y el Impuesto Especial sobre las Matriculaciones.

Resulta preciso recordar que, pese a introducirse correcciones, todavía existen partidas arancelarias del AIEM que requieren ser revisadas en un futuro inmediato, dado que atañen a materias primas, bienes industriales y bienes de consumo que no registran producción efectiva en Canarias, debiendo quedar exentos en el pago de este tributo con el objetivo de mejorar la eficiencia en su aplicación. A su vez, como consecuencia de la entrada en vigor del AIEM, se han introducido diversas modificaciones en el IGIC, una vez que se encontraban bienes gravados en ambos tributos.

En cuanto a la evolución del IGIC, se trasluce un incremento del 48% con respecto a 1998, síntoma evidente de una rápida evolución del impuesto, derivado, además de por el incremento de actividad económica, de una política tribu-

taria dominada por el aumento continuado de los tipos impositivos aplicados en Canarias en los últimos años.

## 2.4. Perspectivas futuras

Como ya se mencionó en la introducción de este capítulo y en Informes anteriores, el futuro de la economía canaria depende, en gran medida, del desarrollo de dos elementos clave: la Zona Especial Canaria (ZEC) y el alcance final del denominado Estatuto Especial o Permanente.

La ZEC se constituye como un instrumento económico fundamental en el desarrollo de un grupo de actividades productivas cuyo futuro sería de cualquier otro modo inviable. Estas actividades, entre las que se encuentran tanto la producción de bienes de consumo básico como bienes industriales y servicios de alta tecnología, se identifican en la actualidad como factores determinantes de las posibilidades de crecimiento económico, por lo que deberían constituir en una prioridad (en concreto, los servicios de alta tecnología).

El Estatuto Especial significaría el reconocimiento permanente de las RUP, y de Canarias en particular, como una situación diferenciada respecto al resto del territorio de la UE y que por ello necesita un régimen especial que ayude a superar esas limitaciones, siempre y cuando se respeten al máximo los principios que guían la política de actuación regional en el seno de la UE.

### 2.4.1. La Zona Especial de Canarias

En las reformas realizadas al REF de 1972 tras la adhesión de Canarias a la UE, la *Ley 19/1994 de 6 de julio* preveía la creación de una Zona Especial en Canarias. Se trataba de un instrumento económico cuya finalidad era promover el desarrollo económico y social del archipiélago, así como la diversificación de la estructura productiva, incentivando el desarrollo de actividades en sectores dinámicos y de gran contribución al proceso de crecimiento.

Desde entonces, su historia estuvo caracterizada por continuas negociaciones para definir

**TABLA 2.4. RESULTADOS DE LA ZEC EN 2001-2003**

	2001	2002	1º Trimestre 2003
Empresas autorizadas	63	114	130
Creación de puestos de trabajo	1.259	1.935	2.077
Inversión comprometida*	69.350	172.000	190.000

Nota: \* en miles de euros.

su estructura, lo que hizo más lenta la definitiva aprobación de la misma. Finalmente, el día 18 de enero de 2000 se aprobaba la compatibilidad de la ZEC con el ordenamiento comunitario, bajo la condición de que se realizaran algunos cambios en lo contemplado por la *Ley 19/1994* en lo que se refería a los rasgos definitorios de la Zona Especial. Estos cambios fueron introducidos mediante el *Real Decreto Ley 2/2000 de 23 de junio*, lo que supuso la definitiva puesta en marcha de la ansiada Zona Especial Canaria.

La ZEC quedaba caracterizada como se detalla a continuación:

- a) Duración: La ZEC es un instrumento fiscal temporal, cuya vigencia expirará en diciembre de 2008, si bien puede ser prorrogada por más tiempo, lo que dependerá en todo caso de la Comisión Europea previo informe del funcionamiento y resultados obtenidos hasta ese momento.
- b) Condiciones a cumplir para integrarse en la ZEC: Se podrán acoger todas las empresas de nueva creación que lo soliciten siempre y cuando cumplan las siguientes condiciones: 1) realizar una inversión mínima de 100 mil euros en activos fijos relacionados con su actividad en los dos primeros años desde su autorización, 2) que al menos uno de los administradores resida en Canarias, 3) presentar una memoria descriptiva de la actividad económica a desarrollar cuyo contenido será vinculante para la entidad, y 4) crear al menos cinco puestos de trabajo dentro de los seis primeros meses siguientes a su autorización, manteniéndose dicho promedio durante los años que estén adscritas a la ZEC.
- c) Actividades autorizadas: Las actividades a desarrollar bajo el marco de la ZEC quedan restringidas en los sectores industriales, de servicios y de comercio, y quedan totalmente excluidas las relacionadas con el sector financiero y de seguros. Entre las actividades autorizadas se incluyen, por un lado, sectores de productos básicos tales como Pesca, Alimentación o Tabaco, mientras que, por otro lado, se incluyen industrias de alta tecnología (como la química, maquinaria y equipo mecánico, material y equipo eléctrico, electrónico y óptico) y actividades de servicios en el sector de la nueva economía y de apoyo a las empresas (como informática, telecomunicaciones, formación, consultoría, asesoría e investigación y desarrollo).
- d) Ámbito geográfico de aplicación: Existe una diferencia entre las actividades de servicios y el resto de actividades. Mientras que las primeras pueden localizarse en cualquier lugar de Canarias, el resto debe localizarse en zonas específicas señaladas a tal efecto.
- e) Régimen fiscal: En términos generales, las entidades que operan en la ZEC están sujetas al Impuesto sobre Sociedades, al Impuesto sobre las Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y al Impuesto General Indirecto en Canarias, si bien a unos tipos impositivos favorables. Destacan los tipos impositivos contemplados en el Impuesto de Sociedades, que se reducen hasta el 1 o el 5 %, dependiendo de la creación neta de empleo y el momento de incorporación al Registro Oficial de Entidades de la ZEC.

En el año 2000 entra en funcionamiento la ZEC, tal y como la acabamos de describir, aunque no es hasta 2001 cuando empieza a operar de manera efectiva. Por lo tanto, la ZEC lleva dos años en funcionamiento, recogiendo los principales resultados alcanzados en este periodo en la tabla 2.4.

Los últimos datos disponibles con relación al funcionamiento de la zona ZEC (tabla 2.4) reflejan un panorama menos prometedor de lo esperado, salvo los resultados de empleo e inversión. En comparación con las previsiones iniciales realizadas por la Administración General del Estado, que cifraban en 563 el número de empresas que se acogerían a la ZEC durante los ocho años de duración prevista para la misma y en 2.815 los puestos de trabajo directos creados, los resultados producidos suponen un importante avance en materia de empleo. Nótese como en el primer trimestre de 2003 las 130 empresas autorizadas tienen prevista la creación de 2.077 puestos de trabajo, lo que supone un 74% de lo previsto para todo el periodo. Además, la inversión comprometida por este grupo de empresas alcanza un valor nada despreciable, superando el 2% de la inversión total realizada en Canarias en 2002. Para una mejor valoración de estos indicadores hay que tener en cuenta que los datos analizados provienen de declaraciones de compromisos de las empresas inscritas, y no empleos o inversión efectivamente creado o materializada. Convendría iniciar un análisis de los resultados derivados de la comprobación fiscalizadora de estos compromisos entre las empresas beneficiarias de la Zona.

A pesar de estos valores positivos, destacan algunos aspectos negativos que matizan lo anterior. En primer lugar, debe contarse la limitada evolución del número de empresas autorizadas. Si bien se esperaba la incorporación de 70 empresas cada año a la ZEC, el ritmo de incorporación actual se cifra en 57, resultado que puede ser calificado como pobre, máxime cuando en los dos últimos años la creación anual de sociedades mercantiles en Canarias llega a las 5.229 empresas. En segundo lugar, la previsión de la Administración General del Estado sobre creación de puestos de trabajo en la ZEC puede resultar inadecuada en términos valorativos, en la medida que se obtienen a partir de un cálculo de 5 trabajadores por empresa ZEC. Este cálculo resulta inadecuado porque es a todas luces una "banda" inferior, pues como se ha señalado anteriormente, las empresas que quieran establecerse en la ZEC deberán crear al menos 5 puestos de trabajo. Por todo ello, entendemos que la valoración global de los resultados de la ZEC no puede ser muy optimista. En nuestra opinión, son varias las causas que explican esta situación.

Un primer aspecto que debe tenerse en cuenta a la hora de valorar convenientemente los actuales resultados de la ZEC, es la limitada duración prevista de la misma que, como se ha señalado, expira a finales de 2008. En este sentido, la ZEC constituye un instrumento fiscal con importantes limitaciones, especialmente para los potenciales inversores extranjeros, los cuales se pueden mostrar reacios a comprometerse por un periodo de tiempo tan corto. De hecho, actualmente tan sólo el 30% de la inversión comprometida es extranjera. Por lo tanto, para mejorar el atractivo inversor de la ZEC procede demandar cuanto antes una prórroga del periodo de vigencia temporal de la misma, por ejemplo, hasta el año 2015, apelando para ello a la condición ultraperiférica de Canarias al amparo del artículo 299.2 del TCE.

En segundo lugar, habría que pensar en otras posibles razones que estén impidiendo un mayor desarrollo de la ZEC. Por ejemplo, la exigibilidad u obligatoriedad de las condiciones a las que se someten a las empresas para registrarse en la ZEC. Asimismo, las opciones fiscales existentes en la actualidad en Canarias son tan amplias que es posible que algunas de las potenciales sociedades "usuarias" de la ZEC decidan quedarse al margen para acogerse a otros incentivos fiscales ajenos e incompatibles con la misma, y que al mismo tiempo no resultan tan exigentes en otros aspectos.

Por último, debe considerarse la posible influencia de problemas administrativos relacionados con el encarecimiento de recursos fundamentales para el funcionamiento adecuado de las empresas instaladas en la ZEC. De este modo, el encarecimiento, incluso escasez o inexistencia en último término, del suelo registrado en los terrenos habilitados para la ZEC suele señalarse con un primer problema, que puede ser el resultado de una excesiva presión por un terreno escaso en el que poder desarrollar las actividades de distribución comercial y manufacturación, ya que éstas, en principio, están limitados al Puerto de la Luz de Las Palmas, la zona aeroportuaria de Gando, el Polígono industrial de Arinaga, el Puerto de Santa Cruz de Tenerife, las zonas aeroportuarias de Los Rodeos y del Reina Sofía y el Polígono industrial de Granadilla. Otra preocupación tiene que ver

con la falta de infraestructuras de telecomunicaciones, las cuales resultan cruciales para el correcto desarrollo de las actividades de las empresas de la ZEC, en especial para aquellas relacionadas con el sector de nuevas tecnologías. Tampoco debe obviarse que el 65% de las empresas ZEC exportan, por lo que necesitan no sólo personal especializado para realizar estas tareas, sino también una estructura física y administrativa que agilice los trámites del proceso exportador. Todas estas cuestiones tienen que ver con la gestión local, por lo que debería hacerse un mayor esfuerzo para paliar en lo posible estas limitaciones.

#### 2.4.2. El Estatuto Especial

En este capítulo se ha hecho un repaso del estado actual del marco institucional canario. Este marco diferenciado tenía sus orígenes en una condición histórica, en respuestas de los agentes canarios a su entorno y a su condición geo-económica en el plano internacional. Con la integración en la UE, si bien se han respetado algunas especificidades de ese régimen, la total consolidación del Derecho Primario comunitario en las Islas hubiese supuesto la desaparición de todas las medidas transitorias adoptadas para la gradual integración de Canarias. Sin embargo, cuando las circunstancias apuntaban a la plena integración de Canarias en la UE y a la irreversibilidad de la situación, la firma en 1997 de un importantísimo documento comunitario abrió la válvula de escape que podría guiar el futuro marco institucional canario. Nos estamos refiriendo, por supuesto, a la incorporación del artículo 299.2 en el *Tratado de Ámsterdam*, el cual ha significado el reconocimiento de la ultraperifericidad en el Derecho Primario de la Comunidad, algo insólito hasta ese momento. A partir de este Tratado, las siete Regiones Ultraperiféricas (RUP) cuentan con una base jurídica sólida y estable para el reconocimiento de sus especiales circunstancias, así como para la adopción de medidas destinadas a aliviarlas.

Hasta ese momento, sin embargo, la situación de las RUP en el seno de la UE había pasado por distintas fases, cuales se detallan a continuación:

- 1) En la primera fase, cada región ultraperiférica recibía un tratamiento separado en el marco de los protocolos y los acuerdos de adhesión de las diferentes naciones de la UE. Sólo los Departamentos franceses de ultramar contaban con un reconocimiento explícito en el *Tratado de Roma* (artículo 227.2).
- 2) La aparición de los *Programas de Opciones Específicas por la Lejanía y la Insularidad* (POSEI) abrió una nueva etapa, al otorgarle un tratamiento similar a todas las RUP de la Comunidad.
- 3) La *Declaración nº 26 del Tratado de la Unión Europea* proporcionó, por primera vez, un tratamiento conjunto a todas las RUP, definiendo y haciendo oficial el concepto de ultraperiferia.

Sin embargo, el artículo 299.2 va más allá del simple reconocimiento y consolidación de la condición de ultraperifericidad, pues también obliga al Consejo a adoptar medidas específicas a favor de éstas regiones por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo. Por otra parte, supone para Canarias la posibilidad de conseguir un Estatuto Especial o Permanente que reconozca sus especificidades y que contribuya al establecimiento de medidas que permitan superar los desequilibrios socio-económicos e incentive el proceso de progreso y crecimiento en el Archipiélago.

Como ya se señaló en el apartado 2.2 del presente capítulo, los trabajos preparatorios de lo que será la futura *Constitución Europea*, que actualmente desarrolla la Convención liderada por su Praesidium, reconocen la importancia de las RUP en la configuración del ordenamiento jurídico comunitario y, por eso, se incorpora su especial situación en el artículo del Proyecto de Constitución.

Aunque en la actualidad parece que la condición de ultraperiferia concede a la sociedad canaria una garantía para el mantenimiento de sus especificidades económicas y fiscales y, de hecho, durante 2002 ha venido influyendo determinantemente en el marco institucional

canario (como hemos tenido ocasión de comprobar a lo largo del capítulo), aún perviven algunas cuestiones que, relacionadas con la condición de ultraperifericidad, merecen ser comentadas.

En primer lugar, en el *Informe Anual del CES 2002* publicado por el Consejo Económico y Social de Canarias, ya se analizaban con detenimiento los posibles efectos que la (por aquel entonces posible) ampliación de la UE podría tener sobre la economía canaria. De todas las cuestiones destacadas en aquel informe, merece la pena recordar el denominado "efecto estadístico" que se produciría como consecuencia de la integración de países de bajo nivel de renta, y que significaría la pérdida de la condición de región objetivo número 1 dentro de los programas estructurales de la UE. En el año 2002 se ha confirmado la voluntad de proceder a la ampliación, de modo que se acordó que en 2004 la UE estará formada por 25 Estados miembros<sup>13</sup>.

Los previsible efectos que la ampliación podría tener en la actuaciones de la política regional de la UE han sido analizados por la Comisión en el *Segundo Informe Intermedio sobre la Cohesión Económica y Social de las regiones*, documento en el que se plantea las siguientes cuestiones. En primer lugar, se reconoce que el denominado "efecto estadístico" va a tener importantes consecuencias, en la medida que provocará que varias de las regiones que hoy en día se benefician de su condición de región objetivo número 1, salgan de esta situación con motivo de la ampliación. En segundo lugar, se valora como una situación especial la de aquellas regiones que dejan de ser objetivo 1 de la UE incluso sin tener en cuenta el proceso de ampliación. Las razones tienen que ver con el impacto negativo que podría tener para estas regiones dejar de percibir un importante contingente de recursos financieros en un periodo de tiempo muy corto, sin que este proceso se desarrolle de un modo escalonado<sup>14</sup>. En último lugar, se admite que ciertas regiones por sus características (regiones ultraperiféricas, islas menos favorecidas o regiones con baja densidad de po-

blación) deberían tener una consideración especial en la política regional comunitaria.

Al mismo tiempo, la Comisión recoge las principales propuestas realizadas por los diferentes grupos afectados por estas cuestiones, entre las que destaca la petición de un conjunto más amplio de indicadores (además del PIB por habitante) a la hora de diseñar las condiciones que determinen las condiciones de acceso de las regiones a la condición de objetivo nº 1 de la política regional. Entre otras muchas variables, las más comunes en las peticiones han sido la tasa de desempleo, la evolución de la productividad o la situación geográfica. Adicionalmente, se recogen diversas peticiones de las RUP y de las regiones insulares, que se espera sean incluidas dentro de los programas de política regional europeos por el mismo hecho de sus características geográficas, incluso cuando sus rentas superen el nivel determinado para las regiones objetivo nº 1.

De las conclusiones obtenidas en este informe, se puede extraer una lectura esperanzadora para la sociedad canaria, en la medida en que parece existir un amplio grado de consenso para el reconocimiento explícito de los problemas de regiones como Canarias. Ahora bien, es cierto que hasta el momento se trata tan sólo de "buenas intenciones" que deben manifestarse en hechos concretos para que surtan efecto.

Y es que a pesar de los importantes pasos dados hasta el momento, quedan aún pendientes diferentes cuestiones a tratar que pueden resultar determinantes para el desarrollo del artículo 299.2 del TCE. En concreto, las continuas reuniones organizadas entre las RUP, tanto en el seno de las Conferencias de los Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas como en las reuniones de los Secretarios de Estado para Asuntos Europeos de los países soberanos de las RUP, se han plasmado en un compromiso institucional por dar un desarrollo adecuado al mencionado artículo. En el Consejo Europeo de Sevilla, celebrado entre el 21 y el 22 de junio de 2002, la

<sup>13</sup> Finalmente, los países seleccionados para participar inmediatamente en el proyecto europeo han sido: Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa.

<sup>14</sup> Obvia decir que las mismas circunstancias se observan en el grupo de regiones recogidas en el punto anterior.



Presidencia invitaba al Consejo y a la Comisión a que profundizaran en la aplicación del apartado 2 del artículo 299 del Tratado. Además, la Comisión mostró su intención de presentar un nuevo informe sobre las RUP desde un enfoque global y coherente.

Este informe puede ser fundamental en las futuras discusiones sobre la integración de las RUP en el derecho comunitario y debe ser seguido con atención. De hecho, España, Francia, Portugal y las Regiones Ultraperiféricas se comprometieron a elaborar un *Memorando*

*Conjunto* que ayudara a orientar la postura y el informe definitivo de la Comisión. En dicho memorando, firmado el 2 de junio de 2003, se incorporan medidas encaminadas a reforzar la posición de las RUP en los siguientes aspectos: el futuro *Tratado Constitucional*, la política de cohesión económica y social europea, la agricultura, la pesca, las ayudas de Estado, la fiscalidad y las aduanas y los sectores estratégicos. Esperemos que las medidas propuestas, razonables y vitales para un armonioso desarrollo de la sociedad y la economía de las RUP, sean incorporadas finalmente en el documento oficial de la Comisión.

