



**ZEC**

Zona Especial Canaria  
Canary Islands Special Zone  
C o n s o r c i o



MINISTERIO  
DE ECONOMÍA  
Y HACIENDA



Gobierno  
de Canarias

# LA ZONA ESPECIAL CANARIA DEL FUTURO: BALANCE Y PROPUESTAS DE REFORMA

Gabinete de Presidencia del Consorcio de la Zona Especial Canaria

22 de enero de 2012

## LA ZONA ESPECIAL CANARIA DEL FUTURO: BALANCE Y PROPUESTAS DE REFORMA

0. PRESENTACIÓN	9
1. INTRODUCCIÓN	12
2. EL PAPEL DE LOS INCENTIVOS FISCALES EN EL DESARROLLO REGIONAL	17
2.1 Planteamiento teórico	17
2.1.1 Tipología de incentivos fiscales y sus efectos económicos	18
2.1.1.1 Objetivos del incentivo fiscal	18
2.1.1.2 Targeting del incentivo fiscal	18
2.1.1.3 Formas del incentivo fiscal	22
2.1.2 Utilización de los distintos incentivos fiscales	26
2.1.2.1 Panorama general	26
2.1.2.2 Algunos casos paradigmáticos	27
La industrialización difusa italiana	27
El caso irlandés	29
2.1.3 Causas de los incentivos fiscales	31
2.1.4 El papel de los incentivos fiscales en el desarrollo regional	34
2.2 Evidencia empírica	40
2.2.1 Dimensión exterior de la ZEC: la Inversión Exterior Directa	44
2.2.2 Dimensión local de la ZEC: la emprendeduría en Canarias	54
2.2.3 Una visión de conjunto	60

3. LA SITUACIÓN ECONÓMICA DE CANARIAS	62
4. EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA DE LA ZEC	74
5. INDICADORES DE FUNCIONAMIENTO DE LA ZEC	80
6. PRINCIPALES PROBLEMAS EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA ZEC	87
6.1 Planteamiento	87
6.2 La visión del Consorcio y los asesores fiscales	87
6.3 La visión de otros agentes externos	96
7. RECOMENDACIONES DE CAMBIOS DE PERSPECTIVA ECONÓMICA: DE LOS “COSTES DE LA ULTRAPERIFERIA” A LOS DETERMINANTES DE LA ATRACTIVIDAD Y LA “REGIÓN FRONTERA”	98
7.1 La nueva visión de la política regional europea	98
7.2 Conceptos básicos en la nueva estrategia de desarrollo económico de Canarias	105
7.2.1 Planteamiento	105
7.2.2 La atractividad territorial	106
7.2.3 La condición de Canarias como Región Frontera	107
8. PROPUESTAS DE REFORMA FISCAL Y DE INTERACCIÓN CON OTROS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FISCAL	111
8.1 Planteamiento	111
8.2 Propuestas de reforma del instrumento fiscal	111
8.2.1 Introducción	111
8.2.2 Finalidad de la Zona Especial Canaria	113

8.2.2.1 Fundamento	113
8.2.2.2 Recepción normativa expresa	114
8.2.2.3 La finalidad de la Zona Especial Canaria	115
8.2.3 Régimen fiscal especial de la Zona Especial Canaria: aspectos sustantivos	118
8.2.3.1 Introducción	118
8.2.3.2 Ámbito temporal	118
8.2.3.3 Ámbito subjetivo	119
8.2.3.3.1 Entidades inscritas en un registro administrativo: el Registro Oficial de las Entidades de la Zona Especial Canaria	119
8.2.3.3.2 Entidades con personalidad jurídica o sin personalidad jurídica sujetas al Impuesto sobre Sociedades y establecimientos permanentes o sucursales	120
Evolución normativa	120
Propuesta normativa	122
8.2.4 Ámbito objetivo	124
8.2.4.1 Zona Económica Especial, diversificación y tipos de actividades económicas	124
8.2.4.1.1 Aspecto formal: ¿delimitación positiva o negativa? ¿regulación legal, reglamentaria o remisión al Ministerio de Economía y Hacienda o al Consejo Rector de la Zona Especial Canaria?	125
Planteamiento	125
Delimitación positiva en norma reglamentaria	126
La posible habilitación normativa parcial a una decisión del Ministerio de Economía y Hacienda o del Consejo Rector de la Zona Especial Canaria	129

8.2.4.1.2 Aspecto sustantivo, contenido: la nueva perspectiva de las regiones ultraperiféricas como regiones oportunidad	129
8.2.4.1.3 Acerca de la posible realización de actividades distintas a las del régimen de la Zona Especial Canaria	131
Situación normativa actual	131
Propuesta normativa	132
8.2.4.1.4 ¿Posible inclusión de las actividades financieras?	134
8.2.4.2 Ámbito geográfico	135
Fundamento	135
Evolución normativa	135
Propuesta normativa	138
8.2.4.3 Los requisitos de inversión y empleo mínimos	141
Situación normativa actual	141
Fundamento	142
Propuesta normativa	142
8.2.4.4 Tipos reducidos en el Impuesto sobre Sociedades y en el Impuesto sobre la Renta de No Residentes	143
Evolución normativa	143
Propuesta normativa	144
Contenido	144
Fundamento	145
8.2.4.5 Los límites cuantitativos de la base imponible beneficiada	148
Situación normativa actual	148
Fundamento	149
Propuesta normativa	149
8.2.4.6 Compatibilidad con otros beneficios fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias: la Reserva para Inversiones en Canarias	150

Evolución normativa	150
Propuesta normativa	152
8.2.4.7 La deducción por doble imposición para los socios residentes en España de las entidades ZEC	153
Evolución normativa	153
Propuesta normativa	155
8.2.5 Régimen fiscal especial de la Zona Especial Canaria: aspectos procedimentales	156
8.2.5.1 Introducción	156
8.2.5.2 Autorización e inscripción de las entidades de la Zona Especial Canaria	156
8.2.5.3 Control posterior del cumplimiento de requisitos por las entidades de la Zona Especial Canaria	157
Situación normativa actual	157
Propuesta normativa	158
8.3 Propuestas de reforma de los incentivos económicos	159
8.3.1 Planteamiento	159
8.3.2 Zona Especial Canaria, diversificación y sectores oportunidad	160
8.3.3 La necesaria coordinación entre los distintos niveles de gobierno	162
8.3.4 La necesaria estrategia integrada de desarrollo regional	162
8.3.5 Conclusión: estrategia integrada de desarrollo regional con coordinación entre los distintos niveles de gobierno en torno a los sectores oportunidad	163
9. CONCLUSIONES	165



## 0. PRESENTACIÓN

El presente documento es el resultado de un proceso de reflexión que se inició en el seno del Gabinete de Presidencia del Consorcio de la Zona Especial Canaria (ZEC) a principios del año 2008 y que se ido ampliando a lo largo de estos tres últimos años para contar con la participación de especialistas externos, que han venido a ayudar en dicha tarea.

La necesidad de iniciar un proceso de reflexión ha sido una de las apuestas fundamentales del actual Presidente (D. Juan Alberto Martín) y el ex Vicepresidente (D. Juan Pérez) del Consorcio puesto que la experiencia y la evidencia han puesto de manifiesto que la configuración actual de la Zona Especial Canaria no parece ser la óptima.

Hay quien piensa que la ZEC ha contribuido en menor medida de lo esperado al proceso de desarrollo y crecimiento económico del archipiélago canario. Uno de los objetivos de este trabajo es analizar las causas de esta creencia y poner en valor la verdadera contribución que ha tenido el instrumento fiscal en la economía canaria.

La elaboración de este documento ha tenido diferentes fases. A principios de 2008, el Gabinete de Presidencia elaboró un Plan Estratégico para el Consorcio de la ZEC en el periodo 2009-2012. En esta elaboración participó el personal propio del Consorcio y se realizaron una serie de encuentros con agentes del archipiélago para analizar cuestiones de diverso ámbito pero todas ellas relacionadas con la labor del Consorcio.

Sobre la base de dicho documento, a principios del segundo trimestre de 2009 se acuerda formar un grupo de especialistas externo al Consorcio para que analice la situación actual del instrumento fiscal y de la institución y que formule propuestas de mejora. Los componentes de dicho grupo de estudio son:

- a) Jesús Ruiz-Huerta Carbonell: Catedrático de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid y ex-director del Instituto de Estudios Fiscales.
- b) Jose Ángel Rodríguez Martín: Catedrático de la Universidad de La Laguna.
- c) Murli Kessomal: Profesor Asociado de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y Asesor Fiscal.
- d) Víctor Manuel Sánchez Blázquez: Profesor Titular de Derecho de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Al contar con este grupo de observadores objetivos externos con diferentes procedencias profesionales pero conocedores a fondo del régimen fiscal especial canario, la Presidencia del Consorcio ha pretendido complementar la visión subjetiva que dentro del propio Organismo se puede tener del funcionamiento de la zona especial, con la más objetiva de profesionales

ajenos a la misma. Es de esperar que la visión del presente documento sea más representativa que la realizada desde tan sólo una de las esferas ante nombradas.

Finalmente, y antes de entrar en la materia específica propia del estudio, quisiera hacerse notar que el proceso de reflexión y debate no concluye con este documento sino que, precisamente, comienza con él. Pretendemos que sirva de punto de inicio de una reflexión lo más amplia posible en la sociedad canaria sobre la forma que podría adoptar esta herramienta en el futuro. No podemos obviar que es una de los instrumentos de política económica más potentes con los que cuenta actualmente Canarias.

Juan Alberto Martín Martín

Presidente

Consortio de la Zona Especial Canaria



## 1.- INTRODUCCIÓN

La reforma de toda institución económica requiere de un análisis en profundidad de las condiciones del territorio en el que se inserta, pues esto permite valorar las necesidades a las que debe dar respuesta la configuración de la misma. En el caso de los incentivos del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, que constituyen uno de los aspectos distintivos más relevantes del armazón institucional canario, no obstante, existe la percepción de que no se ha puesto excesivo énfasis en este enfoque. De tal modo que parece encajar mejor con un esquema hecho a base de retales y de medidas insuficientemente coordinadas entre sí, lo que a juicio de distintos analistas conduce a un debilitamiento de la fuerza que podría poseer el Régimen.

En el presente estudio se realizará una reflexión sobre cómo podría redefinirse la Zona Especial Canaria (ZEC) y el papel que podría jugar el Consorcio de la Zona Especial Canaria (CZEC) en el futuro<sup>1</sup>, a partir de una valoración previa del marco social y económico en el que se desenvuelven. Se intentará, de este modo, seguir los pasos lógicos que deben conducir a un replanteamiento del incentivo fiscal.

Antes de detallar la lógica organizativa de este documento, sin embargo, conviene recordar qué es la ZEC, cuáles son sus objetivos y cómo se definen las funciones que debe afrontar el CZEC. A partir de este breve recordatorio podremos definir los ámbitos de actuación sobre los que la ZEC tiene influencia, así como conocer sobre qué cuestiones tendremos que profundizar para definir con más acierto el papel que podría llegar a jugar la ZEC en la sociedad y la economía canarias.

### *Definición y objetivos de la ZEC y del CZEC*

La Zona Especial Canaria es una zona de baja tributación que se crea en el marco del Régimen Económico y Fiscal (REF) de Canarias con *la finalidad de promover el desarrollo económico y social del archipiélago y la diversificación de su estructura productiva*<sup>2</sup>.

En general, todas aquellas entidades que pretendan desarrollar una actividad industrial, comercial o de servicios encuadrada dentro de un listado, del que se excluyen las de mayor presencia en el Archipiélago, pueden constituirse como empresas ZEC e instalarse en las

---

<sup>1</sup> Al configurarse como Ayuda de Estado de finalidad regional, el régimen ZEC es revisado con cada periodo financiero de la Unión Europea; es decir, cada 7 años. Aunque sobre esta adaptación continua hablaremos posteriormente con algo más de detalle, lo que resulta indudable es que en 2013 se determinarán las bases que definirán la ZEC de 2014 en adelante.

<sup>2</sup> Artículo 28, Capítulo I, Título V del Real Decreto-Ley 2/2000, de 23 de junio, de Modificación de la Ley 19/94, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

zonas previstas para ello dentro del territorio canario y contribuir así a diversificar su economía.

Llegados a este punto, conviene matizar uno de los tópicos más extendidos acerca de la misión principal de la ZEC: la atracción de capitales exteriores. Es cierto que en la exposición de motivos de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias se comenta acerca de la zona especial que “resulta fácil aventurar la efectividad de las posibilidades que se ofrecen en orden al establecimiento de capitales y empresas exteriores, los cuales han de colaborar, sin duda, junto con los capitales y empresas autóctonos, al deseado desarrollo económico del archipiélago”. No obstante, del tenor literal de la ley, expuesto en el primer párrafo de este apartado, así como del contenido de la carta de ayuda estatal N 376/2006 sobre la ZEC, donde se afirma que “el instrumento principal para lograr este objetivo consiste en conceder incentivos fiscales a favor de la localización de empresas y capitales en las Islas Canarias, atraídos por las ventajas inherentes a la creación de la Zona Especial Canaria...”, no se puede inferir que la ZEC esté ideada exclusivamente para atraer capital extranjero, por lo que es desde una perspectiva más amplia (que también considere la relevancia del capital local destinado a actividades diversificadoras) desde la que debe establecerse el objetivo que persigue la ZEC.

Aunque las líneas anteriores resulten clarificadoras acerca del objetivo que se perseguía con la introducción del incentivo económico-fiscal denominado zona especial, no hace mención al papel que debe jugar en este marco el Consorcio de la ZEC. Precisamente, el artículo 37 del Real Decreto-Ley 2/2000, de 23 de junio, indica que las funciones de supervisión y asesoramiento de las entidades constituidas dentro de este marco serán desempeñadas por el *Consortio de la ZEC*, junto con aquéllas destinadas a promover y facilitar los servicios necesarios para el adecuado funcionamiento de la ZEC y de las empresas adscritas, siendo también de su responsabilidad el Registro Oficial de Entidades ZEC (ROEZEC).

De la lectura de las funciones encomendadas al Consorcio de la ZEC se puede establecer la existencia de dos referencias claves para la institución. La primera es desarrollar las tareas y las labores propias de organismo de supervisión del correcto uso del instrumento ZEC, así como asesorar en todo lo relativo al acceso al mismo y a las condiciones de su disfrute. La segunda es más proactiva que la primera, puesto que supone tomar o llevar a cabo aquellas iniciativas que fomenten el uso de la ZEC; es decir, promocionar el instrumento fiscal.

Una de las dos funciones principales del Consorcio de la ZEC es ejercer las labores de supervisión y asesoramiento de las entidades ZEC, por lo que este aspecto tiene que ser tomado especialmente en cuenta a la hora de marcar las prioridades estratégicas para el Consorcio. Hecha esta aclaración y dado su papel como uno de los principales agentes económicos implicados en el desarrollo de la región canaria, el Consorcio en la práctica se ha

comprometido con la coordinación de la ejecución de los acuerdos firmados con el resto de organismos e instituciones, tanto públicos como privados, así como a contribuir a mantener un equilibrio dentro del sistema regional con el fin de aprovechar mejor los procesos de colaboración y difusión existentes. Más que ser una función asignada por mandato, ha terminado siendo una necesidad para el buen funcionamiento del incentivo fiscal.

En estas breves pinceladas se esquematizan tanto el objetivo fundamental de la creación del instrumento fiscal, como las funciones que se le encomienda a la institución responsable de la gestión de dicha herramienta: el Consorcio de la ZEC.

A modo de resumen se puede concluir que el objetivo fundamental de la ZEC es promover el desarrollo económico y social del archipiélago y la diversificación de su estructura productiva, independientemente de la procedencia del capital. En el funcionamiento del instrumento fiscal, el logro de tal objetivo puede cuantificarse mediante la medición del impacto del valor añadido generado por las empresas ZEC en el conjunto de la economía canaria, así como su contribución al empleo. Por construcción, estos indicadores también señalan el *efecto diversificador* puesto que el impacto de las actividades que pueden realizar las empresas ZEC se materializa en sectores (determinados en el listado que figura en el Anexo del Real Decreto-Ley 2/2000, de 23 de junio, por el que se modifica la Ley 19/1994) que por sí mismos contribuyen a diversificar el tejido productivo canario.

Por otra parte, el Consorcio tiene por misión desarrollar la labor de promoción del incentivo fiscal ZEC para que llegue al conocimiento del mayor número posible de potenciales inversores, así como realizar las labores de asesoramiento y seguimiento de las empresas acogidas al incentivo fiscal, principalmente la coordinación con el resto de instituciones locales.

Nos encontramos así con dos elementos básicos de cara a la discusión sobre la reforma del instrumento fiscal. El primer aspecto tiene que ver con la configuración teórica de la Zona Especial, de tal modo que se establezca un conjunto de reglas o normas que generen un entorno lo más positivo posible para el desarrollo económico y social de las islas. En segundo término habría que definir cuál es la estructura institucional y las funciones que habría que asignarle al Consorcio para que sea lo más eficiente posible en la gestión del instrumento fiscal.

Para poder dar respuesta a estas cuestiones debemos tener en consideración una serie de aspectos que son los que determinan la organización del presente documento. En primer lugar, y tras este apartado introductorio, debe valorarse la bibliografía más reciente sobre los incentivos fiscales para poder definir con claridad qué dicen los planteamientos teóricos más

novedosos y, especialmente, qué lecciones se pueden extraer de la evidencia empírica disponible.

A continuación en el tercer apartado se lleva a cabo un breve recorrido<sup>3</sup> por los principales aspectos descriptivos de la economía canaria, lo que nos permitirá determinar los puntos fuertes y débiles en su proceso de crecimiento y desarrollo. Esta valoración nos permitirá identificar áreas sobre las que actuar y bajo qué perspectiva.

Habitualmente se señala que la ZEC actual contiene reminiscencias de intentos anteriores de definición del instrumento fiscal. La normativa que es válida a día de hoy arrastra elementos de concepciones anteriores que explican algunos *anacronismos* en la ley. Este proceso de evolución histórica es importante tenerlo en cuenta a la hora de comprender elementos relevantes de la ZEC, por lo que dedicamos a ello el cuarto apartado.

El 23 de junio de 2010, la ZEC cumplió diez años, lo que indica que sobre las espaldas de la institución recae un respetable *poso de experiencia*. El funcionamiento diario del instrumento nos aporta señales claras sobre la receptividad de los agentes económicos locales y exteriores al instrumento fiscal y el distinto catálogo de actividades que consideran la herramienta interesante. Este conjunto de informaciones y de *background* institucional se sintetiza<sup>4</sup> en el quinto apartado.

Evidentemente, todo proceso de evaluación permite identificar problemas o limitaciones en la situación actual de la cuestión analizada. Por lo tanto, también resulta relevante tomar en consideración los problemas de funcionamiento que se han detectado en el desarrollo de la ZEC en sus primeros años de aplicación. Las conclusiones que se extraen de tal proceso de evaluación no sólo proceden del propio Consorcio sino que también se han complementado desde la perspectiva académica y de los principales usuarios del instrumento: los asesores fiscales. Todas estas consideraciones conforman la materia analítica del sexto apartado.

Como hemos puesto de manifiesto anteriormente, todo proceso de reforma de las figuras contenidas en el REF canario debe obedecer a las premisas estipuladas en la regulación de las Ayudas de Estado de finalidad regional de la Unión Europea. Por tanto, resulta de gran relevancia ir conociendo los principales supuestos de partida que se adoptarán desde dicho ámbito para tratar de formular propuestas que sean consonantes con los mismos. La razón es obvia: cuanto más cercanas se encuentren las propuestas a los requisitos estipulados desde la Comisión Europea, mayores serán las posibilidades de aprobación de las mismas. Ello

---

<sup>3</sup> Una visión más detallada del estado actual de la economía y la sociedad canaria puede encontrarse en los Informes Anuales que publica cada año el Consejo Económico y Social de Canarias.

<sup>4</sup> Para un análisis más detallado de los resultados del Consorcio y su distribución geográfica o sectorial recomendamos la consulta de las Memorias Anuales publicadas por el Organismo.

significará, como tendremos ocasión de comprobar, un cambio relevante en el posicionamiento de las regiones ultraperiféricas (desde la región subvencionada a la región oportunidad) que requiere de un replanteamiento de los esquemas de encaje de las mismas en las políticas europeas y, como consecuencia, de la definición de cuestiones como la configuración de las Ayudas de Estado en las mismas. Todas estas cuestiones se analizarán en el séptimo apartado del estudio.

Toda la información anterior debe servir de base para esbozar un planteamiento coherente de reformulación de la ZEC, lo que se trabajará en el apartado ocho. Se concluirá, a grandes rasgos, que hay dos vías de actuación que deben considerarse. La primera es que la herramienta fiscal ZEC puede ser mejorada para que tenga mayores posibilidades de lograr los objetivos que se le han asignado. Ahora bien, hay una segunda alternativa que concluiría que, de acuerdo con la evidencia y las tendencias más recientes sobre política económica regional, el planteamiento teórico que subyace bajo el diseño de la ZEC puede ser incompleto o insuficiente para el logro de los objetivos planteados. Se requeriría así ya no sólo una reformulación de las condiciones del instrumento fiscal ZEC, sino que además deberían incorporarse una serie de funciones adicionales a su Consorcio, para alinear la figura hacia un enfoque más efectivo desde el punto de vista de la política económica regional. Este planteamiento exigiría, adicionalmente, la firme colaboración de un conjunto mucho más amplio de instituciones políticas nacionales, regionales y locales.

Finalmente, se cerrará el estudio con un apartado de conclusiones donde se tratarán de sintetizar los principales argumentos desarrollados en las secciones anteriores y donde se hará especial énfasis en las propuestas de reforma sugeridas.

## 2.- EL PAPEL DE LOS INCENTIVOS FISCALES EN EL DESARROLLO REGIONAL

Como vimos en el apartado anterior, la ZEC se define claramente como un incentivo fiscal que persigue potenciar y estimular el desarrollo regional en el archipiélago canario. Consecuentemente, resulta de gran relevancia conocer con cierto detalle el interés que tienen los incentivos fiscales en los planteamientos estratégicos de los territorios. Abordaremos esta cuestión desde dos perspectivas. Una primera de naturaleza teórica, en la que se indicarán los diferentes tipos de incentivos fiscales existentes, cómo se utilizan los mismos, las causas que han determinado su establecimiento y el papel que potencialmente podrían jugar sobre el desarrollo regional.

De forma complementaria se incluirá un análisis empírico sobre cómo han funcionado estos incentivos en los procesos de crecimiento y desarrollo económico. Como se tendrá ocasión de comprobar, ha habido cambios notables en el diseño y aplicación de los incentivos fiscales a lo largo de los últimos 30 años.

### 2.1.- Planteamiento teórico

Los incentivos fiscales constituyen uno de los elementos más usados en las políticas de promoción del desarrollo regional, especialmente en los países en vías de desarrollo. Es importante señalar que existe una importante variedad de incentivos fiscales, tanto en cuanto a su diseño, como a su duración, o incluso a sus objetivos (atraer la inversión extranjera directa, promover la reinversión de beneficios, incentivar la inversión en I+D+i,...).

La experiencia comparada ofrece una rica variedad de situaciones, si bien, como se verá, no existe consenso en la doctrina sobre la eficacia de los diversos incentivos fiscales, ni sobre las causas de su implantación.

El objetivo de este epígrafe es ofrecer unas breves notas que resuman las principales lecciones que puede ofrecer la experiencia comparada a la reflexión sobre el futuro de la ZEC. La estructura del epígrafe es la siguiente. En primer lugar, se ofrece una revisión de los distintos tipos de incentivos fiscales, así como los efectos esperados por la teoría económica de cada una de estas figuras. A continuación, se revisa la utilización de estos tipos de incentivos, centrandó la atención entre la diversidad de incentivos existente en los países desarrollados y los países en vías de desarrollo, prestando especial atención a casos paradigmáticos, como la *industrialización difusa* italiana o el llamado *milagro irlandés*.

En tercer lugar, se ofrece una reflexión sobre las causas de la introducción de incentivos fiscales en ciertos territorios. Posteriormente, se analiza el papel de los incentivos fiscales en

el desarrollo regional, analizando las contribuciones más importantes de la Nueva Geografía Económica y las teorías modernas del desarrollo económico, que superan el modelo clásico de atracción de inversiones.

### 2.1.1.- Tipología de Incentivos Fiscales y sus efectos económicos

Siguiendo fundamentalmente a Easson y Zolt (2002) y Easson (2004), es posible clasificar los incentivos fiscales atendiendo a varios criterios.

#### 2.1.1.1.- Objetivos del incentivo fiscal

Una ausencia de sistema fiscal (o impuestos reducidos para todas las inversiones) no se puede considerar *strictu sensu* un incentivo fiscal. De hecho, *“Los incentivos fiscales son, por definición, desviaciones del sistema impositivo general que se conceden a algunas inversiones o a algunos inversores que satisfacen ciertas condiciones”* (Easson y Zolt, 2002:15).

Por tanto, una primera clasificación de los incentivos fiscales debe realizarse a partir del objetivo de los mismos. De este modo, es posible distinguir entre incentivos para fomentar el desarrollo regional (en sentido amplio), para fomentar la diversificación del tejido productivo, para promover el desarrollo de ciertos sectores de la economía, para promover la sostenibilidad de la economía, para fomentar la I+D, para incrementar el nivel de capitalización de ciertas empresas o territorios,...

Esta clasificación es fundamental, porque según sea el objetivo que se pretenda conseguir con el incentivo fiscal, serán más o menos adecuados unos diseños que otros. Es también relevante afirmar que la definición de unos objetivos claros y coherentes es el primer paso de la implantación o de la reforma de un incentivo fiscal. De hecho, es habitual que las deducciones fiscales y otros incentivos tributarios se establezcan en ocasiones (debido al desarrollo histórico de los sistemas tributarios) con objetivos contrapuestos, lo cual redundaría en una ineficacia de los incentivos y en una pérdida de eficiencia, equidad y simplicidad del sistema fiscal en general. Como se verá, una de las claves del éxito de los incentivos fiscales es una definición de objetivos coherente y pertinente con la estructura económica regional, atendiendo a las potencialidades y las ventajas comparativas de un territorio, de modo que el beneficio tributario forme parte de una estrategia amplia de desarrollo sostenible.

#### 2.1.1.2.- *Targeting* del incentivo fiscal

Es posible diseñar incentivos fiscales genéricos (en forma de tipos reducidos o vacaciones fiscales para todo tipo de actividades y beneficiarios) o bien reducir el ámbito de los

potenciales beneficiarios (bien por sector económico, tipo de empresa, residencia fiscal,... o por requisitos sobre la propia inversión dentro de los sectores autorizados, como niveles mínimos de capitalización, de creación de empleo,...). La focalización de los beneficiarios de una determinada política es lo que se denomina tradicionalmente "*targeting*" en la literatura económica.

En un mundo de recursos económicos escasos y una coyuntura de presupuestos públicos decrecientes parece deseable establecer un *targeting* adecuado, que permita maximizar los efectos de las deducciones fiscales sobre los objetivos predeterminados, mejorando el coste-eficacia de las medidas. En este sentido, una de las críticas a los beneficios fiscales generales es el llamado *efecto peso muerto* (*deadweight loss*), que consiste en financiar inversiones (mediante deducciones fiscales) que se hubieran desarrollado igualmente en ausencia de dicho incentivo. Un efecto peso muerto elevado resulta en la reducción de los recursos públicos sin producir ganancias sustanciales de inversión neta.

Para evitar (o reducir) este efecto peso muerto, la articulación de muchos beneficios fiscales se basa en un *targeting* selectivo. En este sentido, el diseño de la ZEC se ha caracterizado por permitir solamente el beneficio fiscal a inversiones que no pertenecieran a los sectores más desarrollados del tejido productivo canario (como hostelería, construcción, turismo...), lo cual es coherente con el objetivo declarado de la ZEC como favorecedor de la diversificación de la estructura productiva canaria. Más aún, se han incorporado requisitos sobre el empleo o el nivel de capitalización de los proyectos autorizados y sobre la posibilidad de solapamiento con otros incentivos más genéricos como la RIC.

Este tipo de *targeting* es común en las experiencias comparadas, llegando a casos tan extremos como el desarrollo de un beneficio fiscal en Ucrania dirigido específicamente para atraer la IED de la automovilística Daewoo<sup>5</sup>.

Las ventajas de un *targeting* adecuado son claras, puesto que, en principio, permiten mejorar la eficacia del gasto fiscal, a la vez que delimitan el uso de los recursos públicos a los objetivos expresamente declarados por el legislador. No obstante, se han identificado muchos inconvenientes de un *targeting* demasiado estricto de los beneficios fiscales. En primer lugar, es dudoso que el legislador sea capaz de identificar cuáles son los sectores o los umbrales mínimos de capitalización que permitan el asentamiento de empresas exitosas en el desarrollo y la diversificación del tejido productivo. En este sentido, la literatura empírica ha identificado desde hace varias décadas ejemplos donde un *targeting* demasiado restrictivo ha

---

<sup>5</sup> Véase Easson y Zolt (2002)

vaciado de eficacia el incentivo fiscal, al reducir demasiado el ámbito de potenciales beneficiarios<sup>6</sup>.

La literatura más moderna ha advertido sobre los potenciales riesgos del *targeting* como vía para fomentar la corrupción, las decisiones *ad hoc* y el comportamiento de búsqueda de rentas de ciertos grupos de interés, eliminando el criterio de equidad y generalidad que debe regir toda política fiscal.

Aún más, mientras más reducido sea el ámbito de potenciales beneficiarios, mayor distorsión creará la deducción fiscal sobre la estructura de incentivos económicos. En este sentido, un beneficio fiscal lo suficientemente generoso como para alterar las decisiones de inversión puede fomentar el desarrollo o el mantenimiento de sectores y actividades productivas que no serían sostenibles sin el beneficio, generando pérdidas de eficiencia en la economía, al orientar el capital hacia usos que no son los más productivos.

Existe un consenso generalizado de que la aplicación del *targeting* debe ser lo más automática posible, evitando la arbitrariedad de los entes decisores y autorizadores. En este sentido, uno de los objetivos de la reforma de la ZEC, como se verá más adelante, es eliminar las fuentes de inseguridad jurídica de la actual normativa y mejorar la definición de los proyectos que pueden acogerse a la ZEC, tanto desde el punto de vista geográfico (ampliación de las zonas a toda la isla), como a la complementariedad con otros incentivos del sistema como la RIC.

Centrándonos en los tipos más comunes de *targeting* en la experiencia comparada, es posible clasificar estas disposiciones según el criterio utilizado<sup>7</sup> para definir a los beneficiarios potenciales en varias categorías:

- *Limitación por residencia*: que consiste en autorizar el beneficio fiscal para no residentes, y denegando su aplicación a los residentes. La racionalidad de esta medida proviene del hecho de que, en principio, es más probable que las inversiones de *no residentes* no se hubieran producido en ausencia del incentivo, lo que limita el efecto peso muerto. No obstante, esta limitación puede acarrear la reducción de la aplicación del beneficio (puesto que, como se explica más adelante, la decisión de inversión internacional es un proceso complejo donde el incentivo fiscal puede no ser determinante), a la vez que producir una *inequidad* que deslegitime la medida a ojos de los residentes, al percibir que su capacidad competitiva se reduce frente a los no residentes. Es más, esta restricción limita el

---

<sup>6</sup> Véase, por ejemplo, O'Neill (1982), donde ya se advertía de este problema en los incentivos fiscales a la creación de empleo en Estados Unidos.

<sup>7</sup> Siguiendo nuevamente a Easson y Zolt (2002)

crecimiento de la *emprededuría local*, que es clave para el desarrollo regional e incluso para la atracción de Inversión Extranjera Directa.

- *Limitación por tamaño de la inversión*: esta es una provisión usada habitualmente en la experiencia comparada, si bien no parece que existan criterios comunes sobre las cuantías. La racionalidad de este límite es, nuevamente, asumir que las inversiones pequeñas se hubieran realizado igualmente sin el incentivo, pero que éste es necesario para atraer inversiones voluminosas a un territorio en concreto. Las críticas a estos límites son obvias; por un lado, es difícil asegurar que es más eficaz en la promoción del desarrollo económico regional (o la diversificación del tejido productivo) la atracción de una inversión de elevado capital que la de  $n$  inversiones pequeñas que, en conjunto, aporten el mismo capital. Es más, la literatura sobre el desarrollo de polos pioneros de crecimiento, como las nuevas tecnologías en Estados Unidos ha demostrado cómo es positivo que se desarrollen proyectos innovadores de tamaño pequeño, que puedan crecer con el mercado de sus productos. En este sentido, este documento reflejará el papel activo que debe jugar el Consorcio ZEC en fomentar la *emprededuría local*.
- *Limitación por sector de actividad*: este límite también es común en la configuración de los beneficios fiscales. El objetivo fundamental es favorecer el *cambio o la consolidación de un nuevo modelo productivo* y la aparición de actividades nuevas en un determinado territorio. Por ejemplo, China o Irlanda, durante los años noventa se caracterizaron por el empleo de incentivos fiscales aplicables solamente al sector industrial. En este caso, el riesgo consiste en que el legislador no identifique correctamente cuáles son los sectores más determinantes en el crecimiento futuro. En otras ocasiones, los listados de actividades permitidas se elaboran con un criterio negativo (sectores excluidos), con el objetivo de evitar que se use el beneficio fiscal en áreas de actividad ya arraigadas en el territorio. Esta opción presenta la ventaja de que no exige identificar los sectores punteros y fomenta directamente la diversificación. El inconveniente proviene, como se explicará más adelante, de que la eficacia de los incentivos fiscales para atraer inversión es mucho mayor si existe un sector ya arraigado (o, al menos, en crecimiento) que permita actuar como *polo de atracción*. Por tanto, al prohibir actividades que resultan atractivas en el territorio por las *economías de aglomeración*, puede que el incentivo pierda parte de su eficacia.
- *Limitación por creación o mantenimiento del empleo*: en muchas ocasiones, el beneficio fiscal se liga a requisitos sobre un número mínimo de trabajadores que deben ser contratados (y/o mantenidos en plantilla). La racionalidad de esta

medida es obvia, al ser el empleo uno de los promotores básicos del bienestar y el desarrollo. Este requisito necesita una buena articulación normativa, que no excluya a proyectos que inicialmente pueden crear pocos puestos de trabajo, pero que su desarrollo y crecimiento futuro pueda llevarlos a crear yacimientos de empleo, bien directos, bien en actividades complementarias. En todo caso, esta limitación debe aplicarse con cautela.

- *Limitación a actividades orientadas a la exportación:* esta ha sido una de las limitaciones utilizadas con más frecuencia en los países en vías de desarrollo, específicamente en ciertas zonas de Latinoamérica y Asia. La ventaja fundamental consiste en que la atracción de proyectos orientados específicamente a la exportación suele ser intensa en provisión de empleo, fomentar la internacionalización de la economía local y suponer una fuente de entrada de divisas al territorio. No obstante, también es importante señalar que la exclusiva orientación a la exportación de una región (de bienes o de servicios) la vuelve más vulnerable a los ciclos internacionales; específicamente porque el resultado de estas políticas suele ser la exportación de un solo tipo de producto. Aún más, el elevado grado de competencia fiscal para atraer este tipo de empresas puede causar bien elevadas presiones para el mantenimiento y la extensión de los beneficios fiscales (horadando la capacidad recaudatoria del sector público) o bien el abandono de las empresas, que encuentran localizaciones más atractivas desde el punto de vista de los costes laborales, fiscales o medioambientales.

#### 2.1.1.3.- Formas del incentivo fiscal

La literatura clásica sobre incentivos fiscales del Banco Mundial, la OCDE y el Fondo Monetario Internacional (véanse, OCDE (1995), Holland y R.J. Vann (1998), o Tanzi y Zee (2000) o Easson y Zolt (2002), entre otros) distingue entre varios tipos de formulaciones de incentivos fiscales, atendiendo a los cambios que producen en la estructura del impuesto. A continuación se explican muy brevemente los tipos de incentivos más utilizados, para posteriormente realizar una reflexión sobre sus ventajas e inconvenientes:

- *Vacaciones fiscales:* consisten en deducciones (o incluso exenciones) temporales en el impuesto de sociedades. Como señalan Easson y Zolt (2002), las vacaciones fiscales son el instrumento más extendido en los países en vías de desarrollo. La heterogeneidad de las duraciones es muy amplia (desde uno a veinte años). Las vacaciones fiscales presentan varios problemas. En primer lugar, si su duración es corta, pueden atraer solamente a empresas con expectativas de rendimientos

muy rápidos, y si es demasiado larga, pueden generar una incapacidad del sistema fiscal para recaudar ingresos que garanticen los servicios básicos del Estado del Bienestar. En segundo lugar, es complejo predecir a priori el montante del gasto fiscal que causará esta figura. Otra desventaja es que puede implicar que los inversores realicen una planificación fiscal óptima, que les lleve a programar una localización de la inversión durante el tiempo de vida de las vacaciones fiscales, para deslocalizarla al finalizar éstas, de modo que se incumple uno de los principios fundamentales de las deducciones fiscales, que consiste en reducir temporalmente la recaudación fiscal, con el objetivo de incrementar la actividad económica de tal modo, que la recaudación pueda crecer en el futuro. Finalmente, los estudios más recientes y completos, como el de Klemm y Van Parys (2009) para el Fondo Monetario Internacional, que usa datos para más de 40 países en el periodo 1985-2004, demuestran que las vacaciones fiscales pueden ser efectivas en atraer IED (especialmente las de mayor duración), pero no en incrementar sustancialmente la dotación de capital fijo de las regiones que las usan, ni en producir desarrollo económico.

- *Reducciones del impuesto de sociedades:* pueden ser reducciones en la base, tipos impositivos reducidos o deducciones en la cuota. Su utilización es también muy popular; como casos paradigmáticos se encuentran las reducciones en los tipos impositivos holandeses o irlandeses, o las reducciones fiscales en ciertas zonas de China. La ventaja con respecto a las vacaciones fiscales es que suelen implicar una declaración fiscal completa por parte de las empresas, de modo que la administración tributaria puede cuantificar (al menos a posteriori) la cuantía del gasto fiscal. Igualmente, al evitar la especificación temporal, incentivan menos las planificaciones oportunistas. No obstante, si no existe confianza de los inversores sobre su duración en el tiempo, pueden no ser efectivas. En este sentido, tal como se explicará más adelante, uno de los factores fundamentales a tener en cuenta en la modificación de la regulación de la ZEC es la seguridad jurídica sobre la continuidad temporal del tratamiento fiscal. Nuevamente, la literatura empírica más moderna (véase, p.e. Goodspeed, Martínez Vázquez y Zhang, 2007) reconoce que las reducciones de tipos impositivos pueden tener efectos significativos en la atracción de IED, pero que no son los factores más importantes, y que su eficacia en el crecimiento económico o en la capitalización de una economía es limitada.
- *Subsidios o créditos fiscales:* esta figura consiste en permitir deducciones por inversión mayores que el coste total de los activos fijos adquiridos. Su objetivo es favorecer la capitalización de las empresas de una región, bien de carácter general, o bien sobre un determinado tipo de activos (p.e. inversión en I+D+i,

energías renovables, o maquinaria de alta tecnología). La literatura suele considerar que los subsidios fiscales son generalmente preferibles a las vacaciones fiscales (p.e. Klemm y Van Parys, 2009). No obstante, Easson y Zolt (2002) consideran que pueden sesgar las decisiones de inversión hacia activos fijos de vida corta (para ser repuestos rápidamente, beneficiándose de otra deducción).

- *Cuentas de crédito fiscal*: Se trata de una propuesta de Tanzi y Zee consistente en dotar al inversor con una *cuenta de crédito fiscal* por un límite máximo de dinero, que le permita ir deduciéndose beneficios de la cuota del impuesto de sociedades hasta llegar al límite. Las mayores ventajas de la propuesta sobre las formas tradicionales (vacaciones fiscales o créditos fiscales) es que permite cuantificar a priori la cuantía del beneficio fiscal por inversor, a la vez que no sesga temporalmente las inversiones, ya que el beneficiario de la *cuenta de crédito fiscal* puede ir deduciéndose parcialmente en sucesivos ejercicios hasta llegar al máximo.
- *Reglas favorables de amortización*: pueden consistir en la amortización acelerada de los activos fijos o en permitir un volumen de amortización mayor el coste de la inversión. La primera consiste en una amortización más rápida que la depreciación económica de los activos, permitiendo a las empresas amortizar anticipadamente sus inversiones. La segunda, en permitir que el inversor amortice por encima del coste del activo. Generalmente se usan para ciertos tipos de inversión considerados *socialmente deseables* (como activos de nuevas tecnologías, o en sectores considerados estratégicos, o en inversiones para mejorar el aspecto medioambiental de la producción de un bien o servicio).
- *Deducciones por reinversión de beneficios*: consisten en permitir deducciones en la cuota de los beneficios que sean reinvertidos en el territorio (o incluso en otros territorios). El objetivo declarado suele ser fomentar la capitalización de la economía o la menor repatriación de los beneficios de sociedades extranjeras. La literatura suele coincidir en que estas deducciones tienen escasos efectos, puesto que la decisión de la cuantía de los beneficios que se debe reinvertir (y no repartir) está muy condicionada por restricciones de demanda, o por otros factores ajenos a la deducción. Otro inconveniente es que las empresas tienden a reinvertir en el mismo sector, o en el mismo tipo de activos, lo que no fomenta la diversificación de la economía. Es más, si la deducción es suficientemente generosa, puede llegar a producirse la *paradoja de los tornillos de oro*, denominada así porque puede llegar el momento en que, una vez comprado todo el equipo capital necesario dadas las restricciones de demanda y tecnología, se realicen reinversiones sin sentido económico alguno salvo la deducción fiscal,

como sería comprar tornillos de oro. Es más, en presencia de restricciones a la diversificación y oferta fija de factores como el suelo o los inmuebles (como sucede en Canarias, por su propia configuración insular), las deducciones por reinversión de beneficios pueden canalizarse a la compraventa de activos inmobiliarios, generando una espiral inflacionista de los mismos.

- *Otras deducciones:* en esta categoría entrarían deducciones que no afectan al impuesto sobre la renta de las sociedades sino a otras figuras tributarias, como pueden ser deducciones en las cotizaciones fiscales, o en los impuestos indirectos o sobre la importación o exportación. Excede el ámbito de este trabajo analizar en detalle estas figuras, si bien conviene resaltar que las cuestiones de diseño de las mismas son tan importantes como en el impuesto sobre sociedades. Dentro de las *otras deducciones* podemos encuadrar las *zonas libres de impuestos*, que generalmente se configuran como *zonas francas*, libres de impuestos indirectos o zonas donde existen ciertos beneficios para la renta o la inversión de las sociedades en alguna (o varias) de las formas descritas anteriormente.

Una vez descritos brevemente los principales tipos de incentivos fiscales, es posible comparar los efectos entre diversas figuras. Como ya se ha señalado, las vacaciones fiscales son especialmente ventajosas para proyectos que obtienen beneficios sustanciales durante los primeros años de operación, como la construcción. No obstante, éste no es el caso de los proyectos intensivos en capital o relativos a sectores innovadores y sostenibles, por lo que su utilización no es adecuada para una región que desee incrementar la diversificación de su tejido productivo, como la economía canaria. Como pusieron de manifiesto, Holland y R.J. Vannn, en una fecha tan temprana como 1998, era frecuente en Latinoamérica la utilización de vacaciones fiscales por empresas de ensamblaje de productos, que deslocalizaban las plantas una vez terminado el periodo de exención fiscal.

Las desgravaciones por inversión, los créditos fiscales o los sistemas de amortización acelerada, en cambio, son un instrumento especialmente adecuado para la inversión en equipos de capital, lo que puede mejorar el grado de capitalización de una economía (y, por tanto, el incremento de la productividad) y, si están diseñadas correctamente, favorecer la diversificación del tejido productivo y el desarrollo de sectores que se consideran pioneros o claves en el crecimiento futuro. La operatividad de todas estas medidas consiste en que permiten a los inversores garantizarse una recuperación más rápida de sus inversiones gracias a los beneficios fiscales. Una de sus ventajas es que todas estas figuras actúan en cierta medida como una *transferencia condicionada*, en el sentido de que solamente se produce el coste para el sector público si las empresas realizan las inversiones que el propio sector público considera aptas para acceder a estas deducciones.

Las disminuciones generales de tipos impositivos no se dirigen normalmente a nuevas actividades y es difícil asociarlas a la inversión en cierto tipo de activos. En ese sentido, probablemente son menos recomendables desde una perspectiva de coste-efectividad que los incentivos relacionados con una cierta cantidad de inversión, al no desarrollar un *targeting* específico. No obstante, sí aportan un mayor grado de neutralidad del sistema fiscal y una mayor simplicidad del mecanismo, reduciendo los costes de las empresas en términos de planificación y cumplimiento fiscal.

En conclusión, todos los tipos de incentivos comentados anteriormente tienen ventajas e inconvenientes, como ha analizado profusamente la literatura sobre crecimiento económico de las organizaciones internacionales. La cuestión fundamental no es tanto *qué* tipo de incentivo utilizar, sino *cómo utilizarlo*. Como se verá más adelante, la literatura moderna sobre crecimiento económico y la Nueva Geografía Económica han constatado empíricamente que los beneficios fiscales, si no van acompañados de una estrategia integral de desarrollo (con instituciones fiables, políticas de incremento del capital humano, buenas infraestructuras y seguridad jurídica) fracasan sistemáticamente en sus objetivos de fomentar el crecimiento económico (véase, por ejemplo, Klemm y Van Parys, 2009, o Goodspeed, Martínez Vázquez y Zhang, 2007). Por tanto, cualquier reforma de un incentivo fiscal regional como la ZEC, debe tener en cuenta estos factores, de modo que la normativa concreta sobre el incentivo fiscal se adecue y se complemente con la estrategia global de desarrollo de la región, permitiendo aprovechar sus potencialidades y sus ventajas comparativas.

## 2.1.2.- Utilización de los distintos incentivos fiscales

### 2.1.2.1.- Panorama General

Una vez analizados los distintos tipos de beneficios fiscales, parece adecuado referirse brevemente a los datos disponibles sobre su utilización, que se encuentran en los informes de la OCDE, tanto desde una perspectiva global, como señalando algunos casos paradigmáticos donde los incentivos han sido exitosos.

TABLA 1.- TIPO DE INCENTIVOS FISCALES A LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN PAÍSES DE LA OCDE Y EN DESARROLLO (2006)

INCENTIVOS A LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA	% PAÍSES OCDE	% PAÍSES EN DESARROLLO
Derechos de importación de bienes de capital exentos	5	56
Exenciones tributarias	20	55
Permisos para invertir/reinvertir utilidades	30	49
Reducción de tasas de impuesto	5	45
Exención de IVA para bienes de capital	0	34
Depreciación acelerada	30	30
Derechos de importación de materias primas exentos	5	30
Exención de IVA para materias primas	5	24
Devolución de derechos de importación	5	24
Trato preferencial para ingresos por exportación	0	20
Arrastre de pérdidas en el impuesto a la renta	0	18
Reducción de impuestos y tasas locales	30	18
Exención de IVA a la exportación de <i>inputs</i>	10	18
Préstamos subsidiados	45	18

Fuente: Goodspeed, 2006. Extraído de World Bank, 2003 y Bora, 2002. Los porcentajes indican la prevalencia del incentivo en países de la región.

La menor utilización de los subsidios directos por parte de los países en desarrollo puede estar asociada al menor tamaño de sus sectores públicos. Por otro lado, el menor empleo de préstamos subsidiados podría ser producto de la existencia de mercados de capital reducidos y un menor desarrollo de herramientas financieras.

#### 2.1.2.2.- Algunos casos paradigmáticos

##### a.- La industrialización difusa italiana

La atención sobre el desarrollo local en Europa, en los años 80 y 90, nace a partir de consideraciones sobre la realidad de los territorios, uno de cuyos referentes de mayor interés fue la experiencia italiana desde los años 70.

Italia pasa, a partir de entonces, de un modelo de desarrollo caracterizado por una creciente concentración territorial de la producción, que se concreta a través de la existencia de flujos de capital y ocupación hacia las áreas más desarrolladas, a un esquema en el que las pequeñas y medianas ciudades se convierten en lugares privilegiados de la creación y la difusión de las pequeñas empresas.

Esta descentralización y redistribución productiva, fue posible gracias a procesos de industrialización difusa y de desarrollo periférico, que se vieron favorecidos por una serie de condiciones preexistentes:

- la presencia de sindicatos y de alianzas entre clases productivas (operarios, campesinos, artesanos, pequeños comerciantes y pequeños emprendedores industriales).
- un área rural caracterizada por la presencia de trabajadores autónomos.
- un grupo de centros urbanos con tradición empresarial.
- la transmisión de conocimiento tecnológico a través de escuelas técnicas y universidades.
- una sociedad industrial orientada hacia la especialización flexible.
- un entorno social que favorecía la propensión emprendedora tanto de hombres como de mujeres.

La evolución hacia un nuevo sistema productivo en las regiones del sur y de montaña se complementa con una nueva política industrial comprometida con la promoción de los factores de desarrollo para generar conocimiento, estimular la innovación, y favorecer la competitividad y cohesión del territorio. En ese sentido, se pueden identificar cuatro ámbitos de acción en los sistemas regionales:

- redes financieras
- redes de investigación
- redes de internacionalización
- redes de desarrollo territorial

Todas ellas en asociación con los agentes locales, las cámaras de comercio, las universidades y entes para la investigación, casi siempre en el marco de programas o pactos territoriales que suelen tener un horizonte temporal de corto-medio plazo.

Al analizar el papel que han desempeñado las políticas de incentivos fiscales y de ayudas financieras en los procesos de industrialización difusa y desarrollo periférico no hay que perder de vista que, hasta el día de hoy, regiones como Basilicata, Campania, Sicilia, Cerdeña, Abruzzo y el Valle de Aosta siguen teniendo un tipo impositivo efectivo para las empresas que es inferior a la media nacional.

Entre 1993 y 2003, se adoptaron las siguientes medidas fiscales para estimular la llegada de flujos de inversión hacia el sur y hacia algunas zonas deprimidas del centro y norte de Italia:

- *Exenciones tributarias del Impuesto de Sociedades:* pudieron acogerse a este beneficio las compañías constituidas entre marzo de 1986 y diciembre de 1993, por un periodo de diez años desde el momento de su constitución en el caso del impuesto a nivel nacional (IRPEG), y por un periodo de diez años a partir del primer ejercicio en el que la empresa obtuviese beneficios, en el caso del impuesto local (ILOR).
  
- *Reducciones tributarias:* con la Ley Tremonti de 1993 se produce una reducción impositiva sobre la inversión de capital que en principio estaría vigente durante los siguientes dos años, aunque posteriormente se decidió una prórroga para el ejercicio 1996. Con esta medida se concedía una deducción fiscal extraordinaria en el Impuesto sobre la Renta y sobre Sociedades que podía llegar al 50 por ciento de los gastos de capital que excedieran el promedio de los últimos cinco años, y durante un periodo máximo de cinco años. Bernasconi et al. (2005) sostienen que en esos años la inversión se incrementó un 20 por ciento y que para poder acogerse a dicho beneficio un 60 por ciento de las empresas italianas incrementaron el gasto en bienes de capital por encima de la media de los cinco años precedentes. Los mismos autores creen que el éxito de la medida está asociada a su limitación en el tiempo. A finales de 2000, una versión del también llamado incentivo Tremonti fue aprobado para los ejercicios fiscales 2001 y 2002, aunque esta vez orientado especialmente a las firmas con mayor propensión innovadora.
  
- *Impuestos locales:* en 1998 un impuesto regional sobre las actividades sustituyó al impuesto local (ILOR) y a otros impuestos menores. El nuevo tributo tiene un tipo base del 4,25 por ciento sobre los beneficios imponibles más los intereses y costes del trabajo. Desde 2001, las autoridades locales pueden introducir modificaciones en la base no superiores al 1 por ciento y establecer diferencias entre sectores y actividades.
  
- *Crédito fiscal a la inversión:* en 1999 el Gobierno también introdujo un crédito fiscal a la inversión que se limitaba a la equidad de inversiones cofinanciadas. Conocido también como crédito Visco, concedía una tasa preferencial del 19 por ciento a un importe igual a los beneficios de las inversiones realizadas con financiamiento de capital nuevo o ganancias retenidas. Estuvo vigente entre 1999 y 2003

#### **b.- El caso Irlandés**

Desde finales de los 80 y durante los años 90, Irlanda experimentó una transformación económica sin precedentes, lo que la situó a la cabeza de Europa en términos de crecimiento (sobre la media UE y OCDE), creación de empleo (mientras en Europa se estancaba y en un contexto de crecimiento de la población activa), reducción del paro y mejoras de la calidad de vida. Además se redujo de manera notable su nivel de endeudamiento en relación al PIB, lo que le permitió cumplir con los criterios de Maastricht antes que otros países que habían sido activos impulsores del euro. Asimismo, Irlanda casi no sufrió los efectos de la recesión que afectó a Europa en los primeros años 90.

Detrás de esta exitosa experiencia se encuentran las políticas de incentivos fiscales y ayudas financieras, cuyos antecedentes están en la *Corporation Tax Act*, de 1976 y en la concesión de subvenciones para la adquisición de maquinaria e infraestructuras destinadas a la producción de bienes destinados a la exportación, en los años 50.

A pesar de las amonestaciones que ha recibido por parte de la Comisión Europea, Irlanda sigue empleando un amplio abanico de incentivos fiscales:

- *Impuesto de Sociedades*: todas las empresas tiene un impuesto del 12,5 por ciento que se aplica a todos los beneficios. Además, desde 2009, las empresas de nueva constitución están eximidas del pago de impuestos sobre beneficios durante los tres primeros años de actividad.
- *Acuerdos de doble imposición*: hay firmados 55 convenios, de los que 46 están en pleno funcionamiento.
- *Exención del IVA a productos y servicios para la exportación*.
- *Impuestos al Trabajo*: la mayoría de los contribuyentes irlandeses pagan el impuesto sobre la renta con arreglo al sistema de retención a cuenta (pay as you earn system, PAYE), un modo de distribuir el impuesto a lo largo del ejercicio fiscal. Según este sistema, el empleador deduce el impuesto del sueldo del empleado y lo abona a la administración fiscal.
- *Retención en origen sobre intereses y dividendos*: Exclusión a algunas personas no residentes siempre que se trate de residentes en la UE o en países con acuerdo de doble tributación.
- *Impuesto sobre ganancias del capital*: Exención de la disponibilidad de acciones (participaciones) que se tienen en una empresa subsidiaria. Implica un incentivo a las matrices para localizarse en Irlanda.

- *Crédito fiscal a la I+D*: deducción equivalente a un 25 por ciento de la inversión en investigación y desarrollo.

Aunque un factor esencial del éxito económico ha sido sin duda su **política fiscal**, no se trataría de la única clave. La política industrial, la estabilidad del tipo de cambio, la cualificación de la mano de obra, los menores costes laborales o, incluso, factores culturales que ejercen un efecto de atracción sobre la inversión extranjera han recibido menos atención cuando se han buscado las causas del 'milagro' irlandés. Esto podría deberse a una dificultad para cuantificar la contribución de estas otras variables al auge de la economía, como sugieren Walsh (1999 y 2000) y Díaz de Sarralde y otros (2005).

Por otra parte no hay que perder de vista la creciente tendencia internacional a usar incentivos fiscales para atraer IED, lo que lleva a preguntarse por la capacidad de la economía para retener a las empresas que ya están en la isla. Y es que a pesar de la entrada de inversión extranjera, Irlanda no ha desarrollado una infraestructura industrial y tecnológica de modo que pudiera convertirse eventualmente en una ventaja comparativa. La dependencia de la inversión extranjera expone la capacidad de crecimiento de ese país si las empresas que hoy están presentes deciden en el corto o medio plazo abandonar ese mercado por otros donde los costes laborales sean más reducidos, donde también haya incentivos fiscales o donde existan mejores infraestructuras (Díaz de Sarralde, et al., 2005).

Por último, los incentivos fiscales irlandeses no sólo han sido objeto de debate a nivel comunitario, dado que no contribuyen al objetivo de armonización fiscal de la UE. En el contexto de la crisis económica y financiera internacional, es posible que las autoridades de la isla se replanteen la vigencia de algunos de estos beneficios, ante el incremento del gasto público (Brady, 2009).

### 2.1.3.- Causas de los incentivos fiscales

Una gran parte de la literatura sobre incentivos fiscales decide tomarlos como *una realidad exógena*, describiendo su grado de implantación, sus posibles efectos económicos o la evidencia empírica sobre su potencial de generar crecimiento y riqueza.

No obstante, merece la pena dedicar una breve reflexión al origen y al desarrollo de los incentivos fiscales. Los beneficios fiscales son tan antiguos como los impuestos. No obstante, siguiendo a Tanzi (2009) y a Owen (2009), una de las causas principales de la extensión de los beneficios fiscales en las economías desarrolladas fue el excesivo crecimiento de los tipos impositivos en la *Edad de Oro* del Estado del Bienestar de los años 50 y 60 del siglo pasado,

que llevó a determinados colectivos a buscar reducciones en las bases, o tratamientos preferentes que permitieran reducir su carga fiscal.

Desde los trabajos pioneros de Olson<sup>8</sup>, se ha venido demostrando cómo uno de los principales objetivos de los grupos de interés es la consecución de privilegios o beneficios fiscales, que permiten obtener rentas mayores que la rentabilidad media del capital en la economía. Estos desarrollos teóricos implican que es necesario analizar los beneficios fiscales desde la perspectiva de la *democracia*, la participación de los ciudadanos y la *rendición de cuentas*, para evitar que puedan generalizarse o mantenerse deducciones fiscales que no contribuyan al interés general, sino solamente al interés particular de ciertos grupos<sup>9</sup>.

La propia generalización de deducciones fiscales de varios tipos en los países desarrollados, unida a la descentralización fiscal y el *desarrollismo* de las décadas de los sesenta y setenta fue configurando a los incentivos fiscales como una estrategia para fomentar el crecimiento económico y el desarrollo regional.

De hecho, las políticas estructuralistas de la estrategia de *sustitución de importaciones* promovidas por la CEPAL incluían tratamientos fiscales diversificados, incentivando la promoción de ciertas actividades económicas, sobre todo industriales<sup>10</sup>. A medida que se incrementaba el grado de internacionalización de la economía mundial, con mayores facilidades para el movimiento de capitales y mercancías, fueron generalizándose los incentivos fiscales como una estrategia clave de desarrollo económico.

Los teóricos de la *carrera hacia el fondo* argumentaron con fuerza hacia mediados de la década de los noventa que la competencia fiscal entre países o regiones para atraer bases imponibles cada vez más móviles iba a producir una reducción constante de impuestos y servicios públicos que destruiría el Estado del Bienestar (véase, por ejemplo, Enrich, 1996). En el mismo sentido, pero de forma más moderada, Tanzi (2003) definía el concepto de *termitas fiscales* que horadaban la capacidad recaudatoria de los estados. Todas estas teorías asumen implícitamente que los gobiernos se enfrentan a un problema de *dilema del prisionero*, donde la solución no cooperativa de reducir los impuestos más que los gobiernos competidores es la más racional, pese a producir menos beneficios que la solución cooperativa de la armonización y el acuerdo fiscal.

---

<sup>8</sup> Olson, Mancur (1971).

<sup>9</sup> De hecho, los monopolios sobre ciertos productos, las *patentes de corso* y, más modernamente, los beneficios fiscales a determinados colectivos son muy comunes en regímenes corruptos de todo tipo. Es más, en la medida en que los beneficios fiscales puedan generar rentas extraordinarias mayores, generarán incentivos para que los grupos de interés empleen más recursos con el objetivo de obtener estos beneficios de los políticos y las instituciones.

<sup>10</sup> Para una explicación detallada, véase Bustelo (1998).

Si estas teorías son ciertas, la alternativa coherente para cualquier región sería realizar una reducción de impuestos lo suficientemente agresiva como para garantizarse ganancias en forma de atracción de capitales y crecimiento económico en los primeros momentos del *juego*, para compensar las pérdidas futuras cuando los tipos impositivos fueran prácticamente cero en todas las regiones.

No obstante, las *teorías de la carrera hacia el fondo* han sufrido varias críticas importantes, tanto desde el punto de vista teórico como de la evidencia empírica, que limitan y matizan sus conclusiones. En este sentido, los gobiernos de los distintos estados y regiones se encuentran en un *juego repetido* hasta el infinito, donde es posible realizar amenazas creíbles, y en el que una solución cooperativa de armonización (o al menos de no competencia) fiscal es posible, ya que los costes de violar el acuerdo pueden ser mayores que sus beneficios<sup>11</sup>.

Desde la literatura sobre crecimiento económico se ha venido poniendo de manifiesto que los beneficios fiscales considerados aisladamente no son un mecanismo eficaz para la atracción de IED, ni para el desarrollo económico, si no van acompañados de otras medidas que requieren gasto público, como un elevado capital humano, una buena dotación de infraestructuras, unas instituciones modernas y eficaces, una elevada calidad institucional,... Por tanto, la competencia fiscal a la baja tampoco determinará la supresión completa de los impuestos sobre el capital.

La literatura sobre la evidencia empírica al respecto no es concluyente, si bien existen pruebas de que la competencia fiscal no es una práctica generalizada entre regiones vecinas y que, cuando se produce, alcanza rápidamente unos límites a partir de los cuales no desciende la presión fiscal<sup>12</sup>. De hecho, Klemm y Van Parys (2009) encuentran cierta evidencia de competencia fiscal en las *vacaciones fiscales* o las *reducciones de tipos impositivos*, pero no en los créditos fiscales, las amortizaciones anticipadas o las deducciones para ciertos tipos de inversión.

Estos desarrollos son los que explican la existencia de instituciones limitadoras de la competencia fiscal (como las regulaciones de la Unión Europea, a las que debe someterse la normativa ZEC), o prohibiciones de subsidios a exportaciones (bien directos, o bien por vía fiscal), como los de la Organización Mundial de Comercio. De hecho, la reciente crisis

---

<sup>11</sup> De este modo, se podría demostrar que el *juego* tiende hacia un *equilibrio sub-perfecto de Nash* para juegos repetidos, no hacia la solución de cero impuestos y cero servicios que pronostica el dilema del prisionero.

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, Holahan et al (1998).

financiera ha provocado un estado de opinión mundial contra los *paraísos fiscales* que debe ser tenido en cuenta a la hora de proponer la articulación concreta de la ZEC.

A pesar de esto, sí es cierto que en un entorno con bases imponibles cada vez más móviles, regiones como Canarias deben aprovechar la política fiscal (entendida en sentido amplio, como conjunto de medidas de gastos y de ingresos públicos<sup>13</sup>) para promover una estrategia coherente de desarrollo y diversificación de su tejido productivo. Para ello, es necesario analizar los determinantes de las decisiones internacionales de inversión de capital y los mecanismos de fomento de la emprendeduría local, como motores del crecimiento.

Igualmente, también parece adecuado poner en contexto los incentivos fiscales desde la óptica de la competencia fiscal, no solamente para evitar violaciones a la normativa comunitaria, sino para analizar las estrategias más coherentes del sistema fiscal canario, en relación con los sistemas fiscales de otras regiones, de modo que se fomenten los acuerdos en materia impositiva con los socios potenciales que jugarán un papel clave en la estrategia de desarrollo de Canarias como región frontera, región oportunidad.

#### 2.1.4.- El papel de los incentivos fiscales en el desarrollo regional

Recientemente ha crecido el interés de los principales organismos internacionales y los investigadores acerca de los fundamentos que determinan el desarrollo de las regiones. Este renovado interés permite localizar elementos que han quedado desfasados de planteamientos anteriores y han puesto en valor prácticas y medidas que sí que han resultado eficaces. En las próximas líneas trataremos de sintetizar las principales conclusiones alcanzadas en una serie de estudios destacados sobre la materia.

Nos encontramos en un momento en el que para bien o para mal se está produciendo una renovada reflexión sobre la configuración que debe tener en el futuro la política regional. Esta reflexión no sólo incluye la visión de la Comisión Europea (plasmada en el Sexto Informe Intermedio sobre la Cohesión Económica y Social), sino que también ha sido ampliamente tratada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (véanse los documentos relacionados con el Informe *How Regions Grow*) o por el Instituto de Investigación Económica y Social (ESRI) de Irlanda.

A continuación trataremos de realizar un breve resumen de los resultados más interesantes en esta línea de trabajo. Como tendremos ocasión de comprobar, el catálogo de medidas y de

---

<sup>13</sup> Buena parte de la literatura empírica moderna encuentra coeficientes estadísticamente significativos al menos tan elevados de las mejoras en infraestructuras, capital humano y seguridad jurídica en la atracción de IED que las deducciones fiscales.

propuestas que mencionaremos a continuación deriva en gran parte de evidencia empírica reciente, que en términos generales se asemeja en gran medida a la expuesta en el siguiente punto de este documento.

Lo primero que hay que destacar es que estas revisiones de lo hecho hasta ahora consideran que “la redistribución de subsidios gestionada de forma centralizada y repartida entre un elevado número de regiones atrasadas se ha encontrado demasiado diluida como para provocar un despegue económico duradero y, frecuentemente, ha llevado a una cultura de dependencia que ha restringido enormemente la emprendeduría y ha distorsionado los mercados. Asimismo, en aquellos casos en que se ha practicado una política de asistencia más selectiva, se ha tendido a generar alrededor de la misma un comportamiento de búsqueda o captura de rentas que no ha llevado precisamente al logro de los objetivos planteados”. A un conocedor cercano de la realidad canaria no le costará reconocer lo bien que se adapta el párrafo anterior a lo que ha supuesto el REF para nuestra economía, debido al enfoque que se le decidió asignar a dicho paquete de incentivos.

Frente a este “viejo enfoque” se plantea una nueva visión en la que lo que realmente importa es ayudar a cada región, independientemente de su nivel de renta, a maximizar sus propias ventajas comparativas en un juego de suma positiva que contribuya a lograr los objetivos nacionales. Por lo tanto se puede considerar que la política regional ha evolucionado desde una visión de ayudas de corto plazo a una más amplia familia de medidas o políticas de desarrollo a largo plazo diseñadas con el objetivo de potenciar la competitividad regional. En este proceso es fundamental promocionar el conocimiento y la innovación, para que se generen economías de aglomeración incluso en aquellas regiones que parten de niveles más básicos de desarrollo.

Desde una perspectiva estratégica es importante endogenizar este tipo de consideraciones a la hora de diseñar el nuevo marco del REF, puesto que si cumple con los planteamientos del nuevo modelo de política regional tendrá muchas más posibilidades ya no sólo de ser aprobado en el ámbito político, sino de, además, contribuir positivamente a mejorar las perspectivas regionales de desarrollo económico.

Junto con lo que se ha ido aprendiendo de la implementación del propio incentivo fiscal, se ha ido avanzando en la síntesis de las razones que llevan a una política económica regional exitosa y en cuáles serán las principales tendencias que seguirá en un futuro la política regional europea. Este elemento es clave puesto que la ZEC es, en última instancia, un instrumento de política económica regional aprobado por la Unión Europea, así que su supervivencia dependerá en gran medida de ir en concordancia con los planteamientos que realice el órgano supranacional y éste, a su vez, marchará al ritmo de las lecciones que se

están extrayendo y consolidando a partir de las experiencias prácticas que han tenido éxito o de las que han fracasado.

De acuerdo con esta visión, las regiones que han tenido éxito en los últimos años han seguido estrategias de desarrollo regional integradas, que movilizan tanto las inversiones en infraestructuras, como las destinadas a mejorar el capital humano y reforzar los procesos de innovación. En esta estrategia puede haber cabida para incentivos fiscales, pero estos serán útiles si están alineados con la estrategia integrada regional. De hecho, la lección principal es que una región para ser exitosa debe coordinar eficientemente sus piezas. Por sí solas, las inversiones en infraestructuras, las medidas enfocadas a incentivar la innovación y hasta el reforzamiento del capital humano se convierten en acciones ineficaces.

Esta es, de forma muy resumida, la principal lección que se extrae de la lectura reciente que se está realizando de la política económica regional por instituciones como la OCDE o la Comisión Europea, o de casos prácticos como los de Italia o Irlanda. En consecuencia, éstos serán seguramente los principios que guíen el futuro de sus políticas en este ámbito.

Los patrones de crecimiento regional siempre se han caracterizado por la diversidad existente entre los distintos territorios de un mismo país o conjunto de países respecto a sus niveles de renta, empleo, actividades productivas, ventajas comparativas y políticas de orden público. La evolución económica reciente ha demostrado, además, que existe una tendencia a la concentración de flujos de inversión en determinadas regiones que ya de por sí cuentan con las mejores tasas de crecimiento, lo que supone una dificultad añadida para el desarrollo de las regiones más rezagadas. Las políticas territoriales, tanto a nivel nacional como comunitario, reservan determinadas partidas presupuestarias a la ejecución de mecanismos de compensación de las diferencias que persisten entre las regiones más avanzadas y el resto.

A este respecto, la llamada Nueva Geografía Económica (NGE) trata de explicar precisamente por qué, tanto consumidores como empresas, tienden a concentrarse en aquellas zonas geográficas en las que otros ya se han establecido previamente. Una de las conclusiones a las que ha llegado la NGE es que los procesos de aglomeración están influidos por los efectos de escala, donde las diferencias inicialmente pequeñas pueden provocar grandes divergencias a lo largo del tiempo debido a la creación espontánea de sistemas de autoalimentación. Asimismo, se ha podido observar que las regiones colindantes suelen mostrar mayores niveles de convergencia al beneficiarse de las externalidades positivas que genera el hecho de que el capital y el talento tiendan a aglomerarse en torno a las grandes urbes, un fenómeno que actúa a su vez en detrimento de las zonas más alejadas, como es el caso de Canarias<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Las economías de aglomeración ocurren cuando una empresa disfruta de rendimientos a escala crecientes por encontrarse en una zona determinada. Esto puede estar ocasionado bien por la presencia

No obstante, y pese a que las regiones que gozan de un buen acceso a los núcleos de actividad cuentan con una ventaja adicional en su estrategia de crecimiento, éste también dependerá en gran medida de la diferente presencia de capital humano, innovación e infraestructuras y su repercusión sobre variables consideradas clave para medir el nivel de crecimiento de una economía como es el caso de la población, las tasas de actividad, participación y empleo y la productividad del trabajo<sup>15</sup>. De hecho, la innovación es un elemento sumamente local que no se ve afectado por la cercanía o lejanía que presente una región con respecto a aquellas en las que actúan las fuerzas de aglomeración.

No hay, por tanto, un único camino para lograr un crecimiento sostenible a nivel regional. Se ha constatado que se pueden dar oportunidades para lograr un mayor desarrollo en todo tipo de lugares debido, en parte, a que los factores de tipo local han acabado demostrando tener un papel más relevante que los de tipo nacional a la hora de determinar el éxito o el fracaso respecto a sus respectivas tasas de crecimiento. Tal es así que, aquellas regiones que deseen continuar en la senda del crecimiento deberán promoverlo por sí mismas, movilizándolo activos y recursos locales a fin de capitalizar sus ventajas comparativas, en lugar de depender de transferencias y subsidios nacionales, que finalmente se han probado una condición necesaria pero no suficiente para el crecimiento regional.

La OCDE recomienda apostar por el desarrollo de una estrategia integral que no solo establezca vínculos entre regiones mediante la mejora del acceso a los núcleos de actividad por medio de inversiones en infraestructuras<sup>16</sup>, sino que también dé prioridad a la formación del capital humano y que favorezca al mismo tiempo la implantación de procesos innovadores, dado que estos son precisamente algunos de los factores responsables de que las regiones con mayores tasas de crecimiento logren atraer flujos de inversión de forma sostenida a lo largo del tiempo. El riesgo de caer en una visión sesgada de la política regional, emprendiendo acciones como, por ejemplo, la promoción aislada de uno de estos factores, ha acabado generando procesos de drenaje o desvinculación (leaking) en la mayoría de las regiones analizadas en las últimas dos décadas.

En definitiva, fomentar el crecimiento, incluso en las regiones más rezagadas, puede contribuir al crecimiento del conjunto nacional sin entorpecer las oportunidades que surjan al respecto en otras zonas geográficas de un mismo país.

---

de ventajas naturales, o bien por la existencia de monopolios, menores costes de transporte u otros factores.

<sup>15</sup> Estudios recientes demuestran que en las regiones con altas tasas de crecimiento, la productividad y la tasa de empleo pueden crecer de forma paralela.

<sup>16</sup> La inversión en infraestructuras se ha probado una condición necesaria pero no suficiente para fomentar el crecimiento regional.

Junto con estos aspectos, que se encuentran integrados dentro de los avances más recientes en la investigación económica sobre el crecimiento económico regional, hay que tener en cuenta algunas lecciones que se pueden extrapolar desde la bibliografía más completa del crecimiento económico, que pese a haber sido utilizada inicialmente para explicar diferencias en los niveles de vida de las Naciones, por diversos motivos, puede aplicarse también a territorios sub-nacionales. A pesar de que en este tipo de análisis la acumulación de capital de diferente naturaleza (físico, infraestructuras, humano, tecnológico o social) es una fuerza fundamental, siempre queda margen para otros aspectos, como los que describen a continuación.

En primer lugar, un sector fundamental en los fenómenos de crecimiento económico es el financiero. La relevancia de esta actividad ha sido tratada, tanto desde una perspectiva macroeconómica como, más reciente, desde una visión micro, vinculando el crecimiento de la empresa y la disponibilidad de crédito. Si existieran importantes diferencias en el ámbito regional en la disponibilidad de crédito o la capacidad de acceso a las finanzas, se podría argumentar que éste sería un elemento clave en la configuración de diferencias territoriales entre procesos de crecimiento. Hay autores que mantienen precisamente esta idea. De hecho, algunos han investigado la cuestión en el caso específico de las Comunidades Autónomas españolas, poniendo de manifiesto la mayor volatilidad del crédito en regiones alejadas y de escaso peso específico como sería Canarias. Teniendo en cuenta estas consideraciones, podríamos determinar con ciertas garantías que *lo financiero* es un aspecto a tener en cuenta a la hora de definir los distintos determinantes que influyen sobre el crecimiento económico regional.

En segundo lugar, desde hace algunos años, una serie de economistas de la OCDE ha venido sugiriendo que la regulación de las políticas y las instituciones que afectan al comportamiento de los mercados de productos y de trabajo son aspectos claves para entender las diferencias de crecimiento entre distintas economías del planeta. Los entornos que favorecen las prácticas competitivas frente a la colusión, el ajuste de los precios a las circunstancias del mercado, la movilidad de la mano de obra y un acceso adecuado a los recursos, entre otros, serán más propicios para acelerar los ritmos de crecimiento, cobrando una especial relevancia las políticas públicas aplicadas en todos estos ámbitos.

En una lectura más profunda se entiende que la labor de la Administración en el entorno económico es clave, pero no interviniendo arbitrariamente, sino facilitando un entorno adecuado, removiendo obstáculos al desarrollo de la actividad privada. Eso sí, después de la recesión reciente también queda claro que poniendo límites razonables a las acciones del mercado.

En este ámbito también cobra relevancia el componente regional. El Estado de las Autonomías ha proporcionado varias competencias a los gobiernos regionales, por lo que su actuación pasa a ser importante a la hora de explicar las diferencias de crecimiento en este ámbito. Ahora mismo los gobiernos regionales marcan las pautas de políticas tales como la ordenación territorial, un parte de la regulación energética, cierta regulación comercial, etc. Es decir, manejan una amplia red de posibilidades para influir en el entorno haciéndolo más o menos propicio para el crecimiento económico.

Para concluir este breve repaso, cabe recordar que son múltiples los factores idiosincrásicos que inciden sobre las posibilidades de crecimiento de un territorio. Tener capacidad para intervenir sobre cada uno de estos factores constituye un objetivo muy poco realista y quizás podríamos decir también que desbordante. Pero, visto con perspectiva, la clave no parece estar en tener el control de todas las piezas sino que éstas colaboren entre sí, sean parte de una visión común. Éste sí que parece un objetivo alcanzable que, aunque no sea sencillo, por lo menos genera expectativas reales de constituir una encomienda razonable y en la que existen verdaderas posibilidades de éxito.

Las conclusiones extraídas del debate acerca de la política económica regional ponen de manifiesto que los incentivos fiscales pueden ser un elemento importante sólo si se logra orientar hacia una serie de objetivos concretos y bien definidos dentro de una estrategia de desarrollo regional. El objetivo de la ZEC está bien definido en este sentido puesto que focaliza su atención en ciertos sectores de actividad y en empresas de determinadas características. Sin embargo, muchas veces se encuentra huérfano de un acompañamiento efectivo de un conjunto de políticas horizontales que contribuyan a reforzar la aportación fiscal que realiza la ZEC. En definitiva, si bien el incentivo cuenta con una orientación específica, no se encuentra integrado dentro de una estrategia regional, lo que constituye un aspecto clave, tal y como acabamos de fundamentar en las líneas anteriores.

Otro elemento que pone presión sobre la configuración actual del instrumento es que su justificación se argumenta sobre las bases de la existencia de unos costes (los de ultraperiferia) que están en confrontación con las tendencias recientes sobre las que se montan las nuevas bases de la política económica regional. Según las mismas, cada región debe saber aprovechar su potencial de desarrollo endógeno, no se contemplan las ayudas y los subsidios pasivos, sino las medidas de acción activa y transformadora. El reconocimiento a un concepto económico como la ultraperiferia es de gran debilidad teórica argumental puesto que sólo contempla una cara de la moneda (los costes) y se dejan de lado, interesadamente, las rentas de situación. Sin un argumento que avale la necesidad de un incentivo fiscal para mejorar la atractividad del territorio canario, será difícil montar las bases de una zona "especial" canaria.

Finalmente, conviene resaltar una cuestión que impregna gran parte de los documentos que se han trabajado y que, curiosamente, tiene más que ver con la parte de Consorcio que con la de zona especial. De este modo nos queremos referir a las potencialidades que puede ofrecer la configuración actual de la institución para desarrollar un papel relacional dentro del esquema económico del archipiélago. De este modo, el Consorcio puede ser un vehículo privilegiado de puesta en común de la Administración Central del Estado con la Autonómica, un aspecto que desde el punto de vista de la “gobernanza” de la política económica regional se destaca de manera privilegiada por parte de la OCDE en sus documentos de análisis sobre la materia.

Además, el Consorcio ha jugado un papel, si bien algo tímido por ahora, de elemento central en el sistema de innovación regional que podría ser potenciado, concediéndole además un papel clave de “aglutinador” de las fuerzas y acciones que se llevarían a cabo en una hipotética estrategia económica regional. No sólo puede coordinar nación con región, sino también investigadores con empresarios e inversores, empresarios con empresarios, empresarios con inversores, agentes externos con agentes locales,...

Este papel podría ser la clave de su futuro puesto que, por una parte, sería un elemento fundamental en el desarrollo y/o coordinación de una estrategia integral (alguien tiene que jugar ese papel y un Consorcio podría ser una institución ideal) y, por otra parte, en tal situación, el instrumento fiscal puede integrarse mejor en las necesidades de dicha estrategia, dándole aún mayor coherencia y sentido a todo el sistema económico regional.

## **2.2.- Evidencia empírica**

Los incentivos fiscales otorgados a determinadas empresas, sectores o regiones son instrumentos públicos de carácter financiero que tratan de estimular determinadas actividades económicas para compensar una situación de desventaja comparativa.

Estos instrumentos se articulan a través de la legislación fiscal con el objetivo de reducir el coste de la inversión al minorar la deuda tributaria. De esta forma se pretende que la rentabilidad privada aumente y que la actividad empresarial desarrollada en determinadas regiones o sectores se aproxime a su producción social óptima.

El diseño de los incentivos fiscales es muy variado en los países en que se aplican siendo éste, tal y como reconoce la Comisión Europea (2003), el elemento crucial para determinar su efectividad. No obstante, el creciente número de estudios publicados al respecto no ofrece resultados concluyentes en cuanto a su eficacia (definida como el estudio del gasto privado

inducido por su aplicación) y a su coste-eficacia (estudio de si el gasto privado adicional logra superar su coste recaudatorio).

Un ejemplo es que, en ocasiones, se ha podido demostrar que los considerados paraísos fiscales, al igual que la aplicación de tasas reducidas de impuestos, parecen afectar a la Inversión Extranjera Directa (IED), lo que no resulta ser así en el caso de las deducciones por inversión. Esto ha llevado incluso a sugerir que los países compiten sólo sobre los instrumentos fiscales que afectan a la IED y no en términos absolutos.

En muchos casos, el escepticismo acerca del primer grupo de incentivos fiscales parece estar garantizado, especialmente en lo que respecta a los paraísos fiscales. Además, existe una dificultad manifiesta a la hora de evaluar los costes y beneficios de los incentivos fiscales al tener que configurar modelos de análisis capaces de ir más allá de los obvios costes en términos de pérdida de ingresos y gastos administrativos para evitar que sus conclusiones lleven a equívoco.

Un argumento a favor consiste en que los incentivos fiscales creados para el desarrollo económico de determinadas regiones ofrecen una respuesta racional y útil frente a las crecientes presiones competitivas en materia tributaria dado que permiten, en principio, la combinación de un sistema fiscal competitivo en determinados territorios con impuestos más elevados en otros. En la práctica, sin embargo, puede ser especialmente difícil lograr tal resultado. En primer lugar, la aplicación de los incentivos fiscales ya existentes presenta numerosos inconvenientes, entre ellos, una gestión más complicada para las Administraciones Públicas competentes. En segundo lugar, se incurre en el riesgo de acabar atrayendo a meros cazadores de rentas en detrimento de los inversores que pretenden obtener rentas económicas a largo plazo, como es el caso de las multinacionales propietarias de patentes o de conocimientos especiales.

En cualquier caso, resulta imprescindible analizar detalladamente los tipos específicos de incentivos aplicables a un territorio, así como reconsiderar algunos de los ya existentes. Para lograr identificar una combinación óptima habrá que estudiar tanto la naturaleza de la industria como su grado de exposición a la competencia internacional, dado que, una vez que un sistema ha instaurado una exención para un sector o región en particular, la presión para que ésta continúe e incluso se incremente tenderá a aumentar con el tiempo. De lo contrario, el resultado final podría consistir en un sistema fiscal menos eficiente, incluso si algunos de los incentivos utilizados estuvieran justificados por una base económica sólida y resultasen aparentemente rentables.

Uno de los mecanismos que mejor han funcionado para impulsar la economía de países y de regiones a lo largo de los últimos treinta años son las llamadas Zonas Económicas Especiales (ZEE). Ejemplos como China, India, Irlanda o un gran número de países del Este de Europa han demostrado el éxito de este tipo de iniciativas en todo el mundo.

En un estudio reciente<sup>17</sup> del FIAS (Servicio Asesor sobre Inversión Extranjera del Banco Mundial) las ZEE se definen, de forma genérica, como áreas delimitadas geográficamente y administradas por un solo órgano, que cuentan con la capacidad de ofrecer determinados incentivos a empresas que decidan establecerse en las mismas (puede encontrarse más información sobre la clasificación general del FIAS respecto a las distintas ZEE que existen en la actualidad en el Anexo I de dicho documento).

La evolución reciente de las ZEE en todo el mundo muestra tendencias inequívocas. Las Zonas que fueron concebidas con el objetivo de contribuir al desarrollo y ejecución de una estrategia de crecimiento regional, orientada al fomento de la competitividad en sectores clave, como las nuevas tecnologías y el software, y el fomento de las actividades anexas e instalaciones adaptadas a sus necesidades, a su vez enfocadas a la captación de nuevos flujos de Inversión Extranjera Directa (IED), lograron niveles de éxito superiores al resto. Aquéllas que carecieron de un marco político concreto que estableciera un paquete atractivo de incentivos y procedimientos administrativos específicos, entre otros, estuvieron abocadas al fracaso desde sus inicios.

Por otra parte, la experiencia ha puesto de manifiesto que la maximización de los beneficios generados por una ZEE depende en gran medida de su nivel de integración con el entorno institucional y económico, así como de la planificación nacional de las actividades en materia de comercio e inversiones. A este respecto cabe señalar que en los casos en que se establecieron ZEE con la intención de probar la operatividad de una reforma regulatoria en materia económica o fiscal, se alcanzaron mejores resultados que en el resto de zonas analizadas a lo largo de las últimas tres décadas. En los últimos años, además, se ha detectado una presencia creciente de las denominadas “Zonas de Nueva Generación” o “Next Generation Zones”, gestionadas por entidades privadas que cobran por ofrecer servicios a la carta a empresas de alto valor añadido.

En términos generales, puede resumirse que la probabilidad de establecerse en una región dentro de un territorio dado y, por tanto, su atractivo para captar Inversión Extranjera Directa (IED), aumenta según el tamaño de la demanda, la existencia de economías de aglomeración, el grado de desarrollo tecnológico, la flexibilidad de los mercados de trabajo,

---

<sup>17</sup> “Special Economic Zones: Performance, lessons learned and implications for zone development”- FIAS (2008)

la cercanía a grandes centros de investigación y las infraestructuras físicas. Por su parte, las políticas destinadas a incrementar los incentivos fiscales a la inversión, como las deducciones condicionadas por el tipo de inversión o actividad a realizar, como se definiría en el ámbito teórico el caso de la ZEC, se muestran menos efectivas al respecto cuando se contemplan de forma aislada.

Pese a ejercer una mejora de los rendimientos netos de los proyectos, la toma de decisiones en cuanto a la realización de determinadas inversiones exige un estudio pormenorizado que va más allá de la consideración de las deducciones fiscales ofrecidas por una región en particular<sup>18</sup>. Todos aquellos aspectos necesarios para realizar la actividad empresarial, en los que el volumen de fondos comprometidos es muy elevado y, además, condicionan el negocio a largo plazo, tendrán una especial incidencia en la decisión final. En este sentido, el componente fiscal no parece tener un efecto determinante sobre las decisiones de inversión de las grandes multinacionales, especialmente en el sector de las TIC y la I+D.

No obstante, si un gobierno está dispuesto a ofrecer incentivos fiscales a la inversión privada, particularmente en el caso de la IED, la recomendación más extendida consiste en destinarlos a fomentar la entrada en sectores intensivos en tecnología, dado que es muy probable que se den transferencias hacia sectores complementarios y esto redunde en una modernización de los procesos productivos de esos mismos sectores a escala regional y en un mejor posicionamiento en la captación de inversiones futuras.

Este planteamiento coincide con los resultados intermedios obtenidos a partir de la valoración interna realizada por el Consorcio de la ZEC acerca de su propio funcionamiento, que ha revelado cómo la existencia de un incentivo fiscal no es considerado como un factor definitivo en el proceso de decisión que lleva a una empresa a establecerse en un territorio concreto, lo que pone en entredicho el fundamento que defiende que el incentivo fiscal es en sí mismo un factor suficiente para la atracción de capital extranjero.

Una vez más, un estudio reciente, elaborado por el Economic and Social Research Council de Dublín sobre los factores que determinan el atractivo de las regiones europeas para el establecimiento de multinacionales del sector de las TIC<sup>19</sup>, confirma que las regiones con un mayor potencial de mercado atraen más multinacionales de los sectores TIC y de servicios, pues éstas tienden a establecerse en regiones donde el mercado laboral es más flexible y el personal está mejor cualificado. Asimismo, se ha notado que en el sector servicios de TICs

---

<sup>18</sup> Véase el exhaustivo resumen que aparece en “Dynamic Regions in a Knowledge-Driven Global Economy: Lessons and Implications for the EU” elaborado por el Economic and Social Research Council de Dublín.

<sup>19</sup> DYNREG: “What Determines the Attractiveness of EU Regions to the Locations of Multinational Firms in the ICT Sector?” (2009)

existe un efecto negativo de aglomeración, dado por la presencia de empresas nacionales, debido a un mayor nivel de competencia inicial que desalienta la realización de nuevas inversiones foráneas.

La ZEC conforma un ejemplo de incentivo fiscal que podemos analizar desde dos perspectivas. Es frecuente que se consideren sus efectos sobre la atracción de inversión exterior como la fuente más potente para generar riqueza en la región, en detrimento de otra gran baza en la creación de nuevas posibilidades de negocio como es la emprendeduría local que, por diferentes motivos, queda ensombrecida por el fulgor que desprende el concepto de la Inversión Exterior Directa (IED).

A partir de estas consideraciones, se pretende hacer una reflexión al respecto, tomando como base no sólo la lógica económica, sino también la propia experiencia que el Consorcio ha ido acumulando desde su entrada en funcionamiento práctica, hace ya diez años. Evidentemente, no se trata de cuestionar la relevancia de la IED en la creación de actividad económica sobre un territorio en concreto, pero sí se desea señalar que los procesos de captación son muy complejos y para ser eficaces conviene garantizar una toma de decisiones lo menos sesgada posible en lo que respecta a los métodos de trabajo y de captación de proyectos en el exterior.

Reconsideraremos estas cuestiones a la luz de los resultados que se desprenden de la evidencia empírica. Mostraremos la dinámica que se esconde detrás de los movimientos de la IED y los factores que los causan. Asimismo, valoraremos el papel de la emprendeduría, analizando su potencial impacto sobre el desarrollo económico y los factores que la impulsan o la anulan.

Sin embargo, lo que puede resultar más interesante y, en cierto modo, sorprendente y novedoso es analizar el conjunto de relaciones positivas que existen entre ambas fuentes de generación de proyectos empresariales. Comenzaremos, por tanto, con el análisis con los flujos de IED y sus factores determinantes para, después de una serie de consideraciones, desviar nuestra atención sobre el concepto de la emprendeduría.

### **2.2.1.- Dimensión exterior de la ZEC: la Inversión Exterior Directa**

Como acabamos de ver, numerosos estudios avalan la teoría de que los flujos de IED actúan como uno de los mayores motores del desarrollo económico y social de aquellas regiones que se conviertan en receptoras permanentes de este tipo de capital.

En las últimas décadas, la economía española no ha permanecido ajena al auge en el proceso de internacionalización de la producción constatado a escala global, y en el cual los flujos de inversión exterior directa se han convertido en los principales protagonistas.

Sin embargo, se trata de un fenómeno heterogéneo en lo que respecta al conjunto de regiones que integran la geografía española, puesto que no todas las Comunidades Autónomas experimentan esta creciente internacionalización de la producción con la misma intensidad, como es el caso de Canarias, y pese al papel activo de nuestra economía en este proceso de apertura al exterior.

Tal y como se mencionó anteriormente, la razón de ser de la Zona Especial Canaria (ZEC) reside en su potencial para contribuir a diversificar la economía canaria y su tejido productivo en base a su particular Régimen Económico y Fiscal (REF). Este objetivo ha sido logrado por otras regiones, tanto españolas como europeas, precisamente mediante la captación de flujos de IED. Esta es, sin lugar a dudas, una de las principales razones sobre las que se sustenta la creencia generalizada en la sociedad canaria de que el proceso de desarrollo y diversificación de su economía debe venir impulsado desde el exterior.

A continuación, tratando de establecer un marco de diagnóstico lo más completo e informado posible sobre la realidad que se encierra detrás de la afirmación anterior, haremos un breve repaso de las principales contribuciones de la IED al desarrollo económico sostenible de una región de las características de las Islas Canarias, así como las desventajas que la misma acarrea. En base a estas consideraciones teóricas valoraremos la realidad de los datos y veremos las principales tendencias que explican los mismos.

En la literatura económica sobre el crecimiento económico y el comercio internacional se ha estudiado con cierta frecuencia la interacción existente entre capital exterior y desarrollo económico. Se han delimitado los efectos positivos que tienen dichos flujos sobre las sociedades en las que recaen, efectos positivos que se pueden resumir en los siguientes:

*A.- Crecimiento económico impulsado por un mayor nivel de exportaciones y aumento significativo del empleo.*

Desde la aparición de los primeros modelos teóricos para explicar la localización de IED, ésta ha sido siempre sinónimo de creación de empleo en el país receptor, dado que el principal elemento motivador para la localización de los flujos de inversión viene dado por la abundancia relativa del factor trabajo en dichos países. Esto además conlleva en muchos casos una mejora general de las condiciones de contratación y de los niveles de formación de la mano de obra a largo plazo.

*B.- Mejora de las condiciones para la creación de nuevas empresas, el desarrollo de sistemas de formación y de recursos humanos y la generación de cambios que permitan optimizar las normativas de aplicación vigentes.*

Se produce un avance cualitativo de las instituciones económicas gracias al desarrollo y la optimización de los procedimientos internos de las Administraciones Públicas. Una empresa extranjera que esté contemplando la posibilidad de invertir tiene un poder de influencia potencial para negociar con las instituciones del gobierno del país receptor, exigiendo, por ejemplo, que el marco legal se mejore con el fin de aumentar la eficiencia en los procesos administrativos o en la implementación de las medidas contempladas en el mismo.

*C.- Creación de nuevas tecnologías y difusión de nuevas habilidades, técnicas de gestión y conocimientos técnicos y comerciales (spillover effects).*

Las ventajas que aporta la IED son básicamente la implantación de procesos de producción modernos y la introducción de nuevas técnicas de gestión procedentes de las empresas extranjeras. Tarde o temprano, estas tecnologías se traducen en externalidades positivas para los empresarios locales. Se ha demostrado que en los sectores en los cuales se ubican firmas multinacionales pueden apreciarse mejoras tecnológicas y productivas en las empresas domésticas.

*D.- Aumento de ingresos fiscales.*

Una mayor actividad económica y la generación de nuevos puestos de trabajo crean mayores ingresos en la región receptora de IED, lo que a su vez permite afrontar los costes de las nuevas infraestructuras y el desarrollo de recursos humanos, de suma importancia para lograr una mejora económica y social futura.

No obstante, dichas investigaciones también concluyen que la IED acarrea efectos negativos a tener en cuenta por los agentes implicados, entre los que destacarían los siguientes:

*A.- Desaparición de empresas locales.*

Un relativamente inesperado y repentino aumento de la competencia puede posiblemente acabar forzando a las empresas locales que no sepan adaptarse al cambio, a abandonar el segmento de mercado al no poder resistir la presión de los nuevos competidores.

*B.- Degradación medioambiental.*

Si la IED se materializa en la creación de centrales industriales que puedan resultar agresivas con el entorno, existe el riesgo de que fallen los mecanismos de prevención y control públicos y se acabe deteriorando el medioambiente.

*C.- Aumento de la vulnerabilidad de la economía regional ante fluctuaciones en los mercados internacionales.*

El efecto que tendría una drástica salida de los flujos de inversión debido a un súbito cambio en el ciclo económico, generaría serios problemas de carácter macroeconómico en la región receptora.

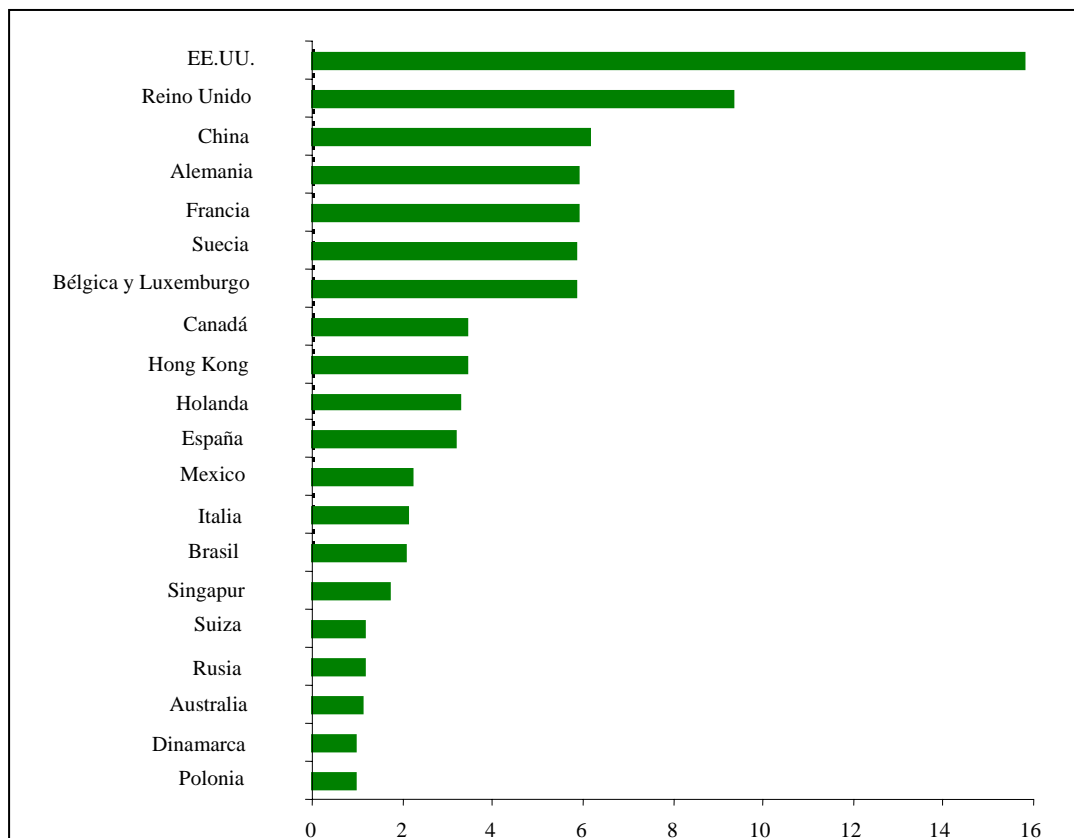
Recopilando la información anterior, podemos concluir que si bien los flujos de inversión procedentes del exterior pueden tener algunos efectos negativos sobre la economía del territorio receptor, también generan claros efectos positivos. En todo caso, no puede dudarse de que tiene una elevada relevancia estratégica para el impulso del desarrollo de una región.

Teniendo en cuenta tales efectos positivos, lo que realmente interesaría a una agencia que aspira a captar movimientos de capital del exterior, es conocer las causas que explican por qué éstos se producen. Es decir, qué lleva a una empresa a tomar la decisión de localizarse en una región determinada y, sobre todo, qué condiciones debe tener una región para tener éxito en la atracción de capitales.

Para dar respuesta a este tipo de cuestiones se debe comenzar analizando los patrones básicos de comportamiento de las principales magnitudes estadísticas sobre los flujos internacionales de capital.

En el ámbito internacional, durante el periodo 2000-2006, los principales países receptores de flujos de IED fueron, en primer lugar, Estados Unidos, seguido de Reino Unido y luego, a cierta distancia, Alemania y Francia (véase Gráfico 1). Cabe destacar que entre los primeros veinte países, aparecen tan sólo tres economías en desarrollo como son China (tercer puesto), México (decimosegundo puesto) y Brasil (decimocuarto puesto). Como puede apreciarse, la concentración de los flujos de IED es bastante elevada, ya que las diez principales economías del mundo acumularon un 62,3 por ciento del total registrado para ese periodo.

**GRÁFICO 1.- Principales receptores de Inversión Extranjera Directa en el mundo. 2000-2006 (en %)**



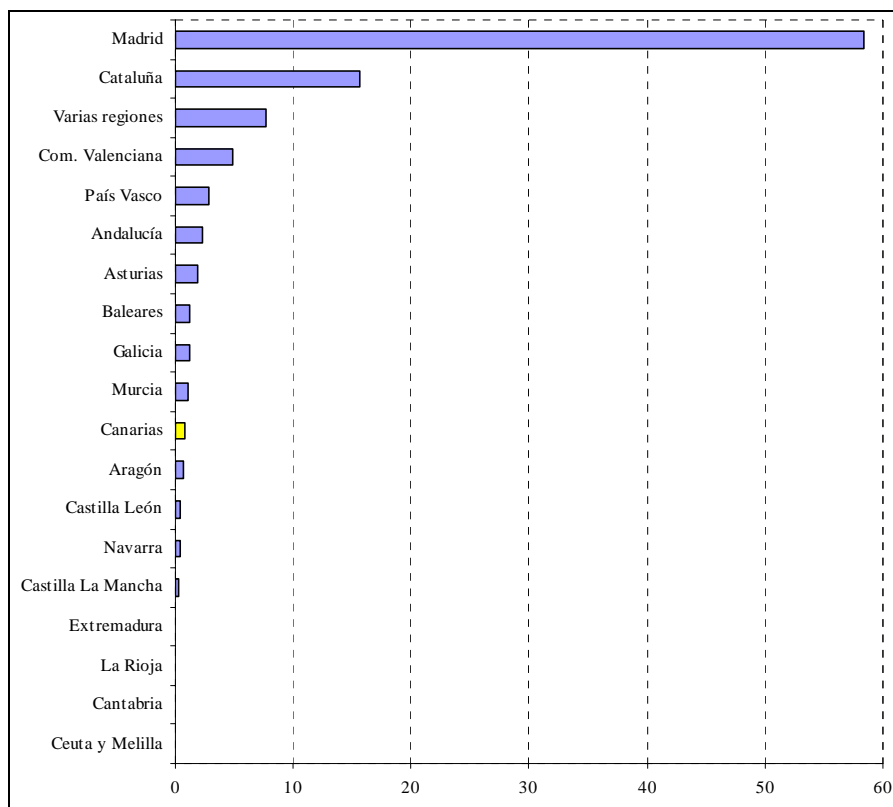
**Fuente:** World Economic Outlook Database, Fondo Monetario Internacional.

En el caso de España se observa una tendencia muy similar. Al tomar el ejemplo de las Islas Canarias, se observa que, pese a su potencial para atraer inversión exterior hacia determinados sectores considerados estratégicos, continúan sin poder competir con otras regiones receptoras de IED como son Madrid o Cataluña.

Durante el periodo 2000-2007, el archipiélago absorbió de media un 0,8 por ciento de los flujos de IED recibidos por las regiones españolas, lo que queda bastante alejado de los registros observados en otras Comunidades Autónomas y de la participación de nuestra región en la producción nacional (4 por ciento).

Entre los más destacados se encuentran los casos de la Comunidad de Madrid, con el 58,1 por ciento de la inversión total en España, Cataluña con el 14,8 por ciento, Comunidad Valenciana con el 5,3 por ciento y País Vasco con un 2,4 por ciento. Si tenemos en cuenta que un 8,6 por ciento de los movimientos totales se destinaron a varias regiones al mismo tiempo, se puede afirmar que el 89,2 por ciento de la IED se concentró, básicamente, en cuatro regiones españolas. El Gráfico 2 muestra la distribución geográfica de la IED media en España para el periodo 2000-2007.

GRÁFICO 2.- Distribución geográfica de la Inversión Exterior Directa en España.  
2000-2007 (en %)

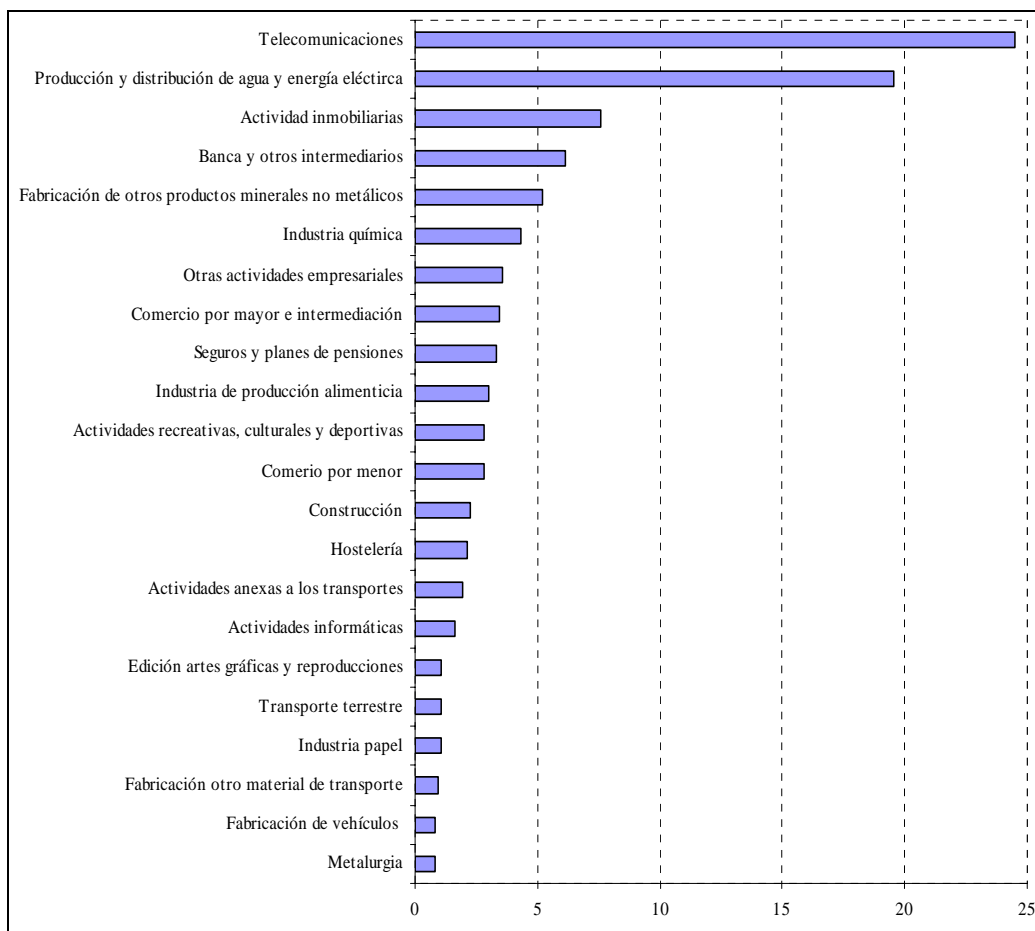


Fuente: Estadísticas de Inversiones Exteriores: DataInVex, Secretaría de Estado de Comercio.

Como puede apreciarse claramente, los flujos de IED se concentran en aquellas regiones que denotan los índices de dinamismo económico más alto y que, por tanto, son capaces de ofrecer mayores oportunidades de negocio. Los factores determinantes de la localización de la IED son objeto de un análisis detallado en el siguiente apartado.

Los flujos de IED pueden analizarse también en cuanto a su comportamiento y localización sectorial. En el caso concreto de la economía nacional, recogido en el Gráfico 3, se observa cómo la mayor parte de los movimientos de capital exteriores que llegaron durante el periodo 2000-2007 se dirigieron al sector de las telecomunicaciones (22,8 por ciento del total), a la producción y distribución de energía eléctrica y gas (18,2 por ciento), las actividades inmobiliarias (7,0 por ciento) y al sector de la banca y otros intermediarios financieros (5,7 por ciento). Estos cuatro sectores representan casi un 50 por ciento del total de la IED recibida por la economía española en tal periodo.

**GRÁFICO 3.- Distribución sectorial de la Inversión Exterior Directa en España.  
2000-2007 (en %)**



Fuente: Estadísticas de Inversiones Exteriores: DataInVex, Secretaría de Estado de Comercio.

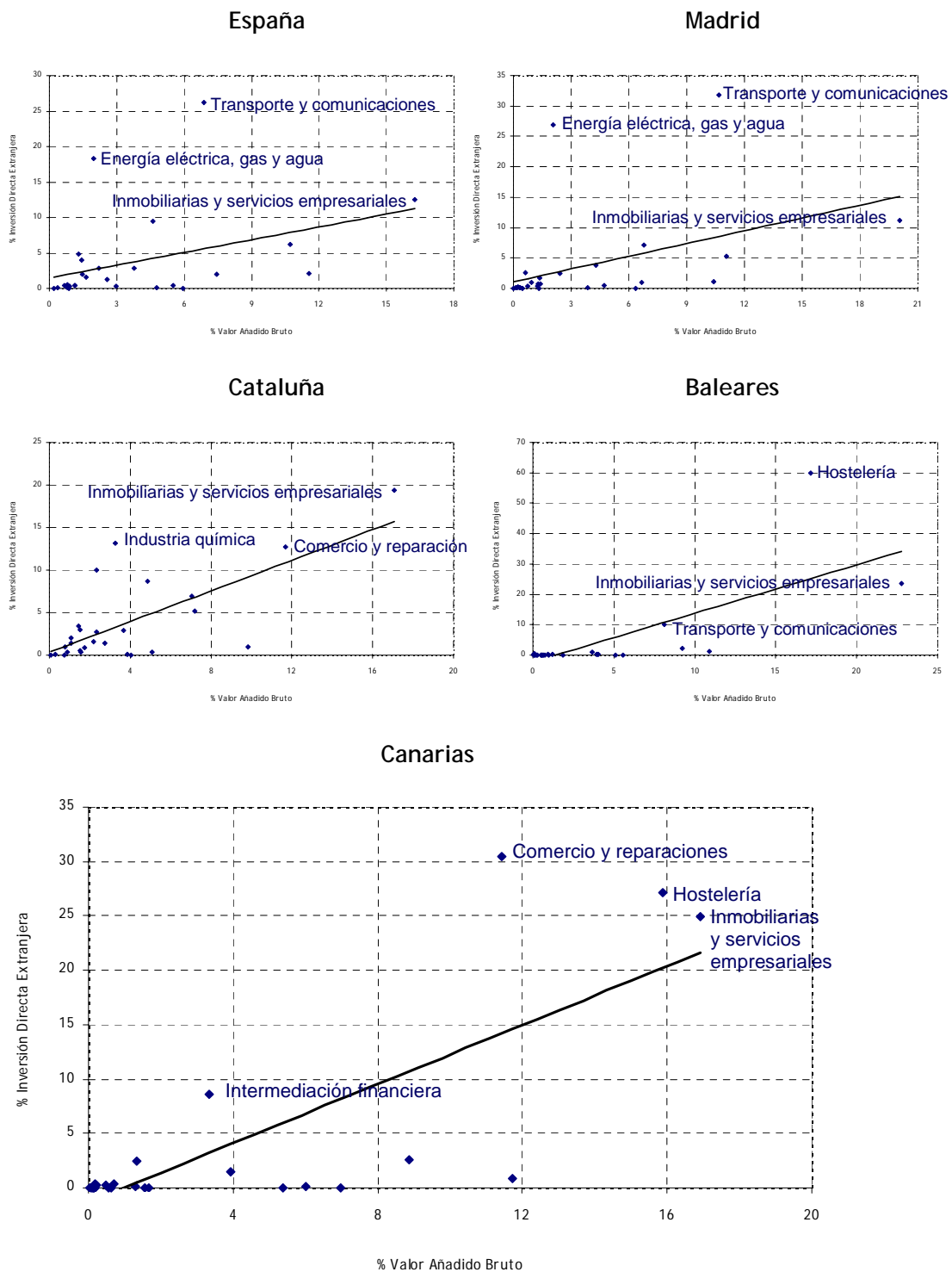
En el caso específico de Canarias, la concentración es incluso aún más acentuada. Los sectores que absorben en mayor medida los flujos de IED son, por este orden, la hostelería (con un 27,1 por ciento de los movimientos totales de capitales en el periodo 2000-2007), comercio al por menor (21,6 por ciento), actividades inmobiliarias (19,6 por ciento), comercio al por mayor (8,8 por ciento) y banca e intermediación financiera (7,2 por ciento). Es decir, en cinco sectores se concentra un 84,3 por ciento de la inversión total captada desde el exterior.

El caso de otras regiones españolas parece ser bastante similar. Es más, analizando con cierto detalle este conjunto de información parece detectarse la existencia de una relación muy estrecha entre la absorción de flujos de IED y la especialización productiva de un territorio. En concreto, los flujos de inversión exterior parecen acudir a aquellos sectores regionales más desarrollados, tal y como parece observarse a nivel territorial.

En el Gráfico 4 se representa la relación existente entre la participación que tiene cada sector económico en la captación de flujos de capital exterior y el peso que tiene su valor

añadido sobre el del total de la economía. Por lo tanto, cada punto en los gráficos representa a un sector específico. Para concretar esta tarea hemos incluido el análisis del conjunto de la economía nacional, junto con el de cuatro de sus regiones (Madrid, Cataluña, Islas Baleares y Canarias).

GRÁFICO 4.- Relación sectorial entre la Inversión Exterior Directa y el PIB en las regiones españolas. 2000-2007.



Fuente: Estadísticas de Inversiones Exteriores: DataInxev, Secretaría de Estado de Comercio y Contabilidad Regional de España, Instituto Nacional de Estadística.

Como se puede observar, existe en todos los casos analizados una correlación positiva entre la capacidad de atracción que tiene un determinado sector en el conjunto de la inversión

exterior directa que recibe un territorio y la participación que dicho sector tiene en el Valor Añadido Bruto de la región. En otras palabras, los sectores que mayor peso tienen en la economía de un territorio son los que captan la parte más importante de los flujos de capital del exterior.

Al reunir la evidencia extraída en este punto con la que habíamos visto anteriormente relativa a países (Gráfico 1), concluimos que el tamaño de la economía importa a la hora de atraer flujos de capital exteriores. Las regiones o países con mayores economías y, en consecuencia, mayores oportunidades de negocio son especialmente atractivas para la inversión exterior, independientemente de las condiciones fiscales preexistentes. Esta conclusión contrasta con percepciones más tradicionales acerca de los determinantes de los flujos de capital exterior, puesto que bajo el punto de vista de los modelos de crecimiento neoclásicos se venía haciendo especial hincapié en los rendimientos decrecientes a escala como factor explicativo de la atracción de inversión externa. Es decir, los países que partían de niveles de desarrollo más atrasados y que, por lo tanto, contaban con stocks de capital más reducidos, mostrarían un mayor rendimiento a las inversiones de capital, haciéndolos más atractivos a los flujos de capital nacionales e internacionales. Esta paradoja, también detectada por De la Dehesa (2009) con relación a los movimientos de capitales más recientes y que han desembocado en la actual crisis financiera, puede solucionarse si estudiamos las conclusiones que se extraen de la Nueva Geografía Económica.

Esta línea de análisis económico acentúa la relevancia de aspectos tales como las economías de escala crecientes, los efectos aglomeración de la demanda, la cercanía a los polos de desarrollo y las similitudes de especialización económica. Bajo este esquema, los datos comentados en las líneas anteriores resultan coherentes con la teoría. No obstante, sobre esta cuestión tendremos ocasión de profundizar en el Apartado 7 sobre Recomendaciones de Cambio de Perspectiva Económica.

En todo caso, este enfoque diferenciado y que ha ido sustituyendo al tradicional esquema neoclásico permite dar respuesta a una pregunta tan relevante en las aspiraciones de este estudio como a ¿por qué, en igualdad de condiciones, unas regiones/sectores atraen más IED que otras/otros? De hecho, podemos concretar más y tratar de responder al siguiente interrogante: ¿cómo podemos explicar los limitados resultados de Canarias en lo referente a la captación de inversión desde el exterior?

Una de las cuestiones que puede resultar más llamativa, a la luz de la evidencia específica que mostramos sobre la atracción de flujos de capital exteriores en Canarias, es que la reducida carga fiscal de la que disfruta el archipiélago, como consecuencia de la existencia del Régimen Económico y Fiscal, es un elemento de limitada importancia relativa en el proceso de atracción de inversiones.

La respuesta ya la hemos proporcionado aunque indirectamente. Bajo el esquema tradicional una reducción de la carga fiscal, tal y como la que origina la existencia del REF, en general, y la ZEC, en particular, es un aspecto de gran influencia en la mejora de la rentabilidad del capital. Bajo los nuevos esquemas teóricos explicativos de los movimientos de capital los incentivos fiscales pueden elevar la rentabilidad del capital aunque, de ninguna manera, es un elemento que resulte clave o fundamental para mejorar la capacidad del territorio para atraer inversiones.

A modo de resumen, podemos sostener que lo que realmente importa a la hora de conseguir atraer IED es ofrecer oportunidades de negocio en el exterior. La existencia de actividad en sectores que están demostrando ser dinámicos es la mejor señal de que puede ser una buena idea llevar a cabo una inversión en un mercado determinado. Contra la visión de que los flujos de IED pueden ayudar a salir a un país de una situación de escaso desarrollo prácticamente desde un punto de partida cero, los datos demuestran que el capital exterior parece dirigirse mayoritariamente hacia sectores con un nivel medio o alto de desarrollo y que presentan un especial dinamismo y potencial de negocio. Sin duda alguna, deberemos tener presente esta cuestión a la hora de diseñar todas las propuestas que se dirijan al fomento y captación de IED.

### 2.2.2.- Dimensión local de la ZEC: La emprendeduría en Canarias

Si bien es cierto que la atracción de capital exterior es habitualmente considerada el proceso más relevante en cuanto a la estrategia de desarrollo de una sociedad, no lo es menos el hecho de que se tienda a olvidar que la iniciativa empresarial autóctona es otra fuente potencial de crecimiento económico. Aquellos proyectos empresariales que surgen de la iniciativa local como fruto de un conocimiento más cercano de la estructura económica de un territorio y sus condicionantes más subjetivos, pueden incluso llegar a resultar de mayor relevancia que los efectos ejercidos por la recepción de grandes flujos de capital exterior. Por ello, en las próximas líneas nos dedicaremos a profundizar en los efectos del término acuñado como *emprendeduría*.

Para comprender los efectos de la creación de empresas locales sobre el crecimiento económico de una región podemos recurrir a la nueva teoría sobre el crecimiento económico y el avance de la productividad, la cual ha ido ganando presencia en los últimos años frente a los modelos más agregados que han constituido hasta muy recientemente la base de la investigación científica sobre esta materia. El cambio de escenario ha sido posible, no sólo a partir de una modelización económica cada vez más basada en los fundamentos microeconómicos del comportamiento individual de las empresas, sino que ha sido fruto,

especialmente, de la disponibilidad de información estadística relevante sobre la evolución de los principales indicadores económico-financieros de empresas individuales. En este escenario se han podido contrastar diversas teorías sobre el crecimiento económico basadas en el comportamiento individual de las empresas. A continuación resumimos las principales implicaciones que se derivan de esta línea de investigación.

Son muchos los autores que insisten en señalar la creciente brecha de productividad que se observa entre la Unión Europea y Estados Unidos desde principio de los noventa. Estas diferencias se entienden, entre otros motivos, a partir de un modelo en el que la labor del emprendedor y la asunción de riesgos resultan fundamentales.

En Estados Unidos, donde se ha estado observando la mayor evolución en sus tasas de productividad de las dos últimas décadas, encontramos un mercado financiero más desarrollado que ofrece un mayor número de alternativas a la hora de poner en marcha una nueva idea de negocio de forma experimental<sup>20</sup>. Por ello, cada año se registra un alto grado de iniciativas empresariales que, de sobrevivir, acaban por generar un alto nivel de rotación entre las empresas líderes o de mayor facturación; marcadamente superior, en todo caso, al del resto de países avanzados. Este es uno de los aspectos más distintivos del caso norteamericano, donde las nuevas empresas que entran en el mercado lo hacen con un tamaño medio relativo inferior que en el resto de países desarrollados pero luego, si la actividad prospera, la dimensión empresarial crece con rapidez.

Esto contrasta con el modelo observado en otras economías, principalmente europeas, en las que las empresas que inician actividad tienen ya una dimensión importante y, posteriormente, no crecen excesivamente aunque los resultados prosperen. En la mayoría de los países de la Europa continental se asumen menos riesgos o, dicho de otro modo, existen menos alternativas de financiación y, en consecuencia, menos iniciativas emprendedoras, por lo que se depende en menor medida de la experimentación para determinar qué proyectos pueden prosperar y cuáles no. La rotación de las empresas líderes disminuye por esta razón y con ella también las presiones competitivas para innovar y revisar estrategias y formas de negocio que, por obsoletas, llegan a suponer una merma continua en los niveles de productividad relativos a un sector o a la economía en su conjunto.

---

<sup>20</sup> En este punto y a la vista de los acontecimientos recientes relacionados con la crisis financiera internacional conviene aclarar que un mercado financiero muy avanzado guarda connotaciones tanto positivas como negativas. La misma innovación financiera que ha permitido el desarrollo de vehículos financieros ideales para el estímulo de la innovación y la emprendeduría ha dado también lugar a procesos especulativos poco favorecedores a la actividad económica y que, en última instancia, han acentuado la recesión económica iniciada en 2008.

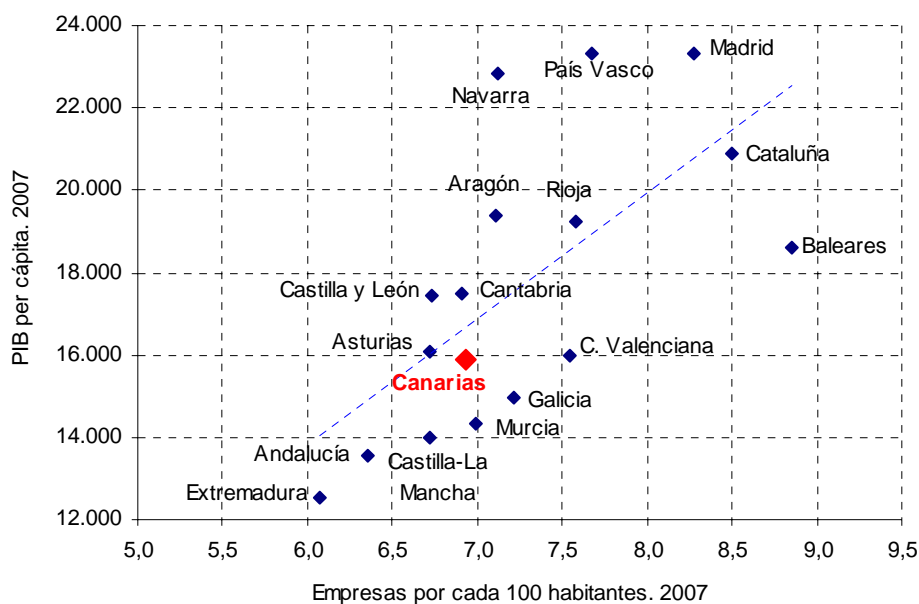
Por tanto, la emprendeduría tiene la capacidad de influir a través de proyectos novedosos y poco conocidos en los mercados, puesto que se basa en la experimentación y en la asunción de riesgos, lo que conlleva mejoras constantes en los procesos, productos y servicios y, por ende, un incremento en los niveles de productividad.

En definitiva, los estudios empíricos más completos muestran cómo la labor del emprendedor resulta clave para la diversificación de las economías, la puesta en marcha de nuevas actividades y la consecución de cambios de modelos económicos, tal y como demuestra la historia económica reciente.

Llegados a este punto conviene hacer una distinción entre casos como el de Estados Unidos y de algunas economías escandinavas como Finlandia. Es bien sabido que dicho país ha experimentado en los últimos años un proceso de importante crecimiento económico ligado a las nuevas tecnologías y al capital humano. Sin embargo, hay una diferencia de gran relevancia entre lo sucedido en dicha economía y lo observado en Estados Unidos. Finlandia ha contado con una empresa líder en el sector de las TICs que ha permitido crear todo un cluster de actividades de este tipo. No ha sido la capacidad de experimentar y desarrollar nuevas actividades lo que le ha permitido aprovechar el boom de las nuevas tecnologías, sino el contar con una empresa líder en un sector que sufre un *boom* en un determinado momento. En Estados Unidos la situación es diferente, porque la ola fue aprovechada por emprendedores que se arriesgaron y supieron sacar partido de las nuevas oportunidades que se abrían.

Otra evidencia de la relevancia de la emprendeduría en los procesos de desarrollo económico, y que además permitirá posicionar a Canarias dentro del panorama nacional, la obtenemos a partir del Gráfico 5, donde se muestra la relación existente entre el grado de emprendeduría de una región y su PIB por habitante. Como se observa, aquellas regiones con mayor número de empresas por número de habitantes, es decir, aquellas regiones donde hay un mayor número de emprendedores, se corresponden con los territorios que gozan de un mayor nivel de vida. Canarias, con 6,93 empresas por cada mil habitantes, se encuentra claramente por debajo de los registros nacionales (7,38), siendo la séptima región menos emprendedora de España.

GRÁFICO 5.- RELACIÓN EXISTENTE ENTRE EL PIB Y EL NÚMERO DE EMPRESAS POR HABITANTE EN LAS REGIONES ESPAÑOLAS. 2007.



Fuente: Contabilidad Regional de España y Directorio Central de Empresas, Instituto Nacional de Estadística.

Este hecho no sólo explica por qué nos encontramos donde nos encontramos, sino que además desvela una de las posibles líneas de actuación de cara al futuro: el emprendedor debe ser especialmente cuidado en la región canaria por su potencial para generar riqueza y diversificar su economía.

Una vez puesta de manifiesto la relevancia del emprendedor para el avance económico, pasaremos a analizar las dificultades que existen para la aparición de los mismos y su posterior éxito en el caso concreto de las Islas Canarias.

Uno de los principales escollos a la emprendeduría lo constituye la **falta de financiación**. El buen funcionamiento del sistema financiero es clave para el crecimiento económico, pues potencia la capacidad de ahorro de un país y facilita que las empresas inviertan en nuevas tecnologías o lleven a cabo proyectos de expansión. Hoy en día, numerosos estudios empíricos confirman la importancia del sector financiero para el crecimiento económico.

En concreto, se estima que el valor añadido de las empresas situadas en el Reino Unido, país con el sector financiero más desarrollado de los integrantes de la Unión Monetaria Europea, creció cerca de tres puntos porcentuales más por año durante el decenio 1993-2003 de lo que hubiera crecido de contar con un sistema financiero de los menos desarrollados de la Unión Europea, como por ejemplo el de Grecia. Estas cifras dan una idea del potencial de apoyo al crecimiento que puede ofrecer el desarrollo de un sistema financiero enfocado a dar

respuesta a las necesidades de inversión de las empresas en nuevas tecnologías o como apoyo a la emprendeduría local. No obstante, también se ha observado que la financiación contribuye a mejorar el proceso de selección natural, permitiendo que las empresas de nueva creación compitan en un entorno más equitativo con rivales de mayor tamaño.

Análisis recientes demuestran cómo un alto grado de desarrollo del mercado financiero nacional conlleva efectos positivos en la entrada de nuevos competidores, a la vez que incide de manera favorable en los planes de inversión de aquellas empresas de nueva creación que hayan logrado sobrevivir y pretendan seguir creciendo. Tal es el caso de Reino Unido o Estados Unidos, que cuentan con dos de los mercados financieros más desarrollados de Occidente y donde la inversión en capital riesgo se encuentra en torno al 1,5 por ciento en el caso norteamericano, frente al escaso 0,5 por ciento para países de la Europa continental como son Alemania, Francia, España o Italia.

Asimismo, mayores tasas de creación empresarial conllevan también un mayor nivel de eficiencia y dinamismo en el mercado, puesto que las firmas ya establecidas se verán forzadas a innovar para poder mantener su posición competitiva con respecto al resto, si no quieren acabar desapareciendo. Dado que lo que resulta verdaderamente útil son los mecanismos de mercado, las ayudas públicas que pretendan paliar estas limitaciones deberán ir enfocadas a incentivar el desarrollo de entidades de capital riesgo antes que a ayudar directamente al emprendedor.

En el caso español y, en derivación, el canario, el sistema financiero se encuentra altamente bancarizado<sup>21</sup>, por lo que las opciones de las que dispone un emprendedor para llevar a cabo una buena idea de negocio son muy limitadas, especialmente en el caso de PYMES y en aquellos sectores que tengan una fuerte dependencia de fuentes de financiación externa, debido a que son precisamente los pequeños empresarios los que se enfrentan con mayores limitaciones a la hora de solicitar un crédito.

Esto nos lleva a un segundo problema al que se enfrenta comúnmente el emprendedor: los beneficios que obtenga a la hora de desarrollar su idea no parecen compensar el riesgo financiero que asumen al tratar de poner en marcha una nueva idea de negocio. Esto, sin duda, es uno de los principales motivos que limita la aparición de nuevos empresarios.

Un tercer problema que dificulta la aparición de actividad emprendedora son las **excesivas cargas administrativas y legales** que complican el desarrollo de la actividad, y desincentivan

---

<sup>21</sup> Un sistema financiero altamente bancarizado hace referencia a una elevada dependencia del crédito bancario como fuente de financiación primaria de las empresas. Como es bien sabido, la flexibilidad del crédito es limitada y no responde siempre a las necesidades de los inversores o los empresarios, especialmente de aquellos que inician su actividad en sectores innovadores.

poner en marcha un nuevo proyecto empresarial. El grado de regulación laboral del país en cuestión, las restricciones al acceso de ciertas licencias administrativas necesarias para operar, la imposición múltiple o las restricciones que imponen al desarrollo de ciertos proyectos los planes de ordenación territorial, entre otros factores, tienen una influencia decisiva en la creación de nuevas empresas. Un marco legal excesivamente proteccionista puede llegar a suponer tantos obstáculos a la emprendeduría que acabe por bloquear la entrada de nuevas empresas en determinados sectores.

Finalmente, una cuestión bastante ligada a la emprendeduría es el **nivel formativo**. Aunque cualquier persona puede ser emprendedora, no cabe duda de que se aprecia una relación directa entre el grado de formación y la iniciativa emprendedora, especialmente en aquellas economías que tienen un marco regulatorio y económico que lo propicia. Sobre este particular existe una línea de investigación bastante desarrollada e interesante que sirve de nexo entre nivel de formación, capacidad de iniciativa emprendedora y fomento de la innovación, que permite a las economías avanzar cerca de la frontera mundial del conocimiento. Este mecanismo resulta de gran utilidad teórica para explicar la situación a la que deben hacer frente los decisores de política económica en los países avanzados para seguir una senda positiva de crecimiento.

En todo este esquema, la ZEC puede jugar un papel importante. El emprendedor es una figura que interesa especialmente a la ZEC, puesto que en ella reside gran parte de la fuerza diversificadora de una economía. Por lo que, en primer lugar, existe una especial sensibilidad de la ZEC hacia los mismos.

Pero además hay varios aspectos en los que la ZEC puede ayudar al emprendedor. El primero de todos y quizás el más importante, es que incrementa los incentivos y la recompensa de los empresarios que fomentan la asunción de riesgos empresariales. Esto supone un estímulo adicional a la labor emprendedora que no merece ser despreciado.

La pertenencia a la ZEC no supone tener que soportar una elevada carga administrativa sino más bien todo lo contrario, facilita muchos trámites puesto que se cuenta con el apoyo de una institución pública, lo que agiliza la labor administrativa, mejora el establecimiento de contactos (algo de gran importancia en cuanto a la financiación) y ofrece la posibilidad de contar con el Consorcio de la ZEC como mediador ante otras instituciones públicas.

Lo que realmente importa es que cuando un emprendedor se plantee la opción de iniciar una nueva actividad empresarial, valore todas las posibilidades y elija la combinación idónea de elementos que le permita maximizar las posibilidades de éxito de su negocio y que, al fin y al cabo, tenga en cuenta que la pertenencia a la ZEC puede incrementar los rendimientos obtenidos.

### 2.2.3.- Una visión de conjunto

Los aspectos expuestos a lo largo de estas últimas líneas nos conducen a un razonamiento de síntesis en torno a la cuestión del proceso de captación de capitales, a partir del cuál podemos extraer un conjunto de conclusiones que creemos especialmente relevantes.

La primera cuestión fundamental tiene que ver con las posibilidades de éxito en la labor de atracción o captación de capitales. Según se desprende del análisis realizado, la búsqueda de proyectos en el exterior mediante la captación de flujos de IED, tiene algunas limitaciones que deben ser tenidas en cuenta a la hora de elaborar la estrategia del Consorcio de la Zona Especial Canaria. La razón fundamental es que para que la IED se establezca en un territorio parece necesaria la existencia de una sólida base local, por lo que concentrar la atención en la atracción de capitales desde el exterior sin tener en cuenta esta condición conduce habitualmente al fracaso.

La clave para que una región tenga éxito en su proceso de crecimiento y desarrollo económico está en realizar una labor conjunta y coordinada que englobe tanto el fomento de la emprendeduría como la atracción de IED. La acción de fomento emprendedora debe ir dirigida a la creación de una cierta base local sobre la que sustentar posteriormente la atracción de proyectos exteriores. Desde este punto de vista, el fomento de proyectos locales emprendedores debe constituir la base prioritaria sobre la que basar el proceso de captación de proyectos, en combinación posterior con la atracción de IED.

La segunda cuestión de fondo que puede extraerse es que, como se ha podido observar, los flujos de IED parecen dirigirse hacia aquellos sectores más sólidos dentro de un territorio. De ahí que el proceso de captación de proyectos que se detalló en líneas anteriores parece que puede maximizarse si se organiza con arreglo a una base sectorial. De este modo, el proceso de diversificación económica que tiene encomendado la ZEC debería organizarse en base al procedimiento que se expone a continuación.

En primer lugar, se deben detectar una serie de sectores que tengan potencial de desarrollo en Canarias y sobre los que ya existe cierta base preliminar. En estos sectores de actividad habría, en segundo lugar, que fomentar la labor de captación de proyectos de emprendedores locales, para consolidar un tejido más potente en tales actividades, creando así un mayor potencial y oportunidades de negocio. Finalmente, sobre la construcción de esta base se podría trabajar a nivel exterior para conseguir la captación de capitales foráneos que ayuden a consolidar la base local previamente creada. En este esquema de trabajo resulta clave la

detección de una serie de sectores de actividad sobre los que construir la base del proceso de captación de proyectos.

Finalmente, e independientemente de estas consideraciones generales, no podemos dejar de considerar que es posible que el capital exterior pueda ser eficaz en el empuje de ciertos nichos de actividad en los que Canarias tenga grandes potenciales y condiciones innatas de competitividad. Una parte importante de los capitales foráneos basculan a la búsqueda de nuevas oportunidades de negocio y, fundamentalmente, recursos sin explotar. Por lo tanto, no hay que descartar totalmente la idea de que la inversión externa pueda impulsar en gran medida la aparición de actividad en nichos concretos de negocio.

### 3.- LA SITUACIÓN ECONÓMICA DE CANARIAS

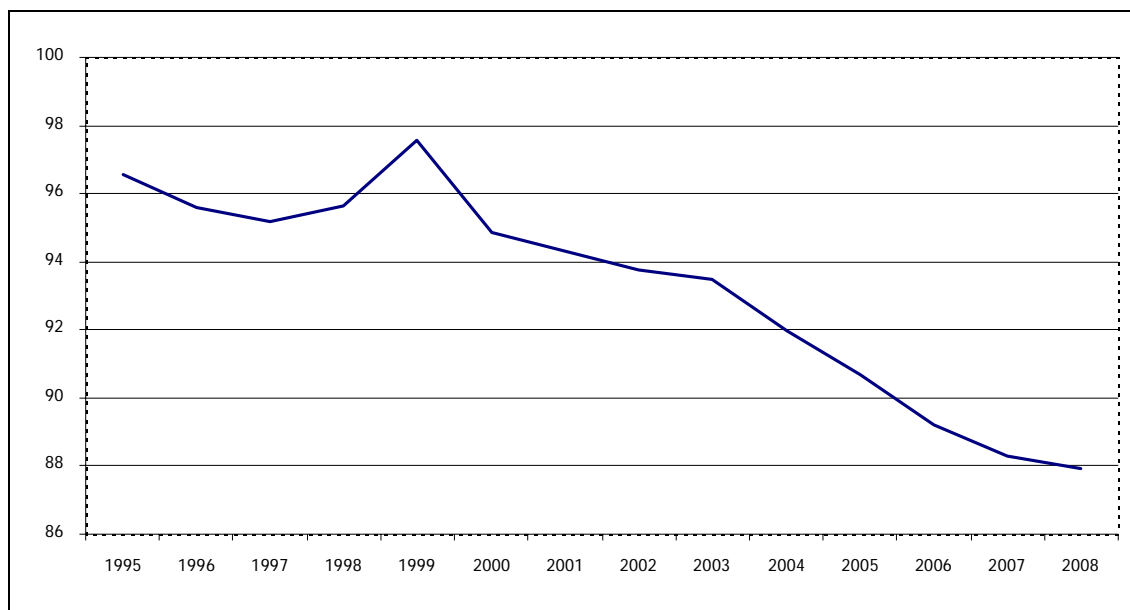
Una revisión de una herramienta funcional para la economía canaria como la ZEC requiere de un análisis de los problemas que aquejan al archipiélago. Especialmente en aquellos ámbitos sobre los que se debe sustentar la herramienta que se quiere reformular.

Lógicamente, un estudio detallado de la situación actual de la economía canaria supera las aspiraciones de un estudio como el actual. Tal información se encuentra disponible en otras publicaciones con un importante grado de detalle. El Informe Anual del Consejo Económico y Social aporta un análisis en profundidad de los rasgos y problemas que afectan a la sociedad y a la economía de las islas, por lo que remitimos a los mismos a aquellos lectores que quieran conocer en mayor profundidad nuestras principales tendencias socioeconómicas.

Partiendo de esta premisa, en este apartado se tratarán de remarcar de forma muy resumida los principales rasgos definitorios de la evolución económica reciente del archipiélago. Como parece lógico, esta revisión prestará una especial consideración a aquellos aspectos que en el Apartado anterior hemos localizado como factores determinantes de los fenómenos diversificadores; es decir, la atracción de capital exterior y la emprendeduría local.

A pesar de contar con un conjunto interesante de incentivos económicos y fiscales, en la actualidad el Archipiélago canario muestra síntomas de debilidad en su evolución económica. La evolución reciente de la economía canaria, esquemáticamente representada en el Gráfico 5 a partir de la evolución del Producto Interior Bruto por habitante del archipiélago en comparación con la referencia nacional, pone de manifiesto la continua divergencia que ha seguido dicho indicador desde el año 1999. De tal modo que a un breve periodo de acercamiento que tuvo lugar entre 1997 y 1999, le ha seguido otro de profundización de las diferencias que se ha extendido hasta 2008. Para tal año, el PIB por habitante canario se situaba en un 87,9 por ciento respecto al nivel nacional. Como se señalaba al principio, esta evolución divergente de la economía canaria respecto a la nacional sorprende, dada la existencia del conjunto de incentivos económicos y fiscales con los que cuenta el archipiélago.

GRÁFICO 5.- EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO INTERIOR BRUTO POR HABITANTE DE CANARIAS.  
1995-2008 (España = base 100).



Fuente: Contabilidad Regional de España, Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

La problemática de la divergencia en producción por habitante viene derivada de la baja productividad de las empresas canarias. Sobre esta cuestión se ha pronunciado repetidamente el Consejo Económico y Social de Canarias, proporcionando en sus Informes Anuales diferentes indicadores que avalan esta afirmación. La escasa productividad de las empresas canarias lastran las posibilidades de desarrollo económico del archipiélago, restando competitividad a sus productos y servicios.

Si comparamos el caso canario con el nacional, que tampoco se caracteriza por ser un ejemplo especialmente paradigmático en eficiencia y productividad de su tejido productivo, observamos que si en 1995 Canarias aventajaba en productividad a la media española, de forma que nuestra producción por trabajador era en torno a un 100,4 por ciento respecto a la nacional, en 2008 esta situación se había revertido, de forma que la producción por trabajador en Canarias ya representa un 97,2 por ciento del nivel español. Pero incluso más preocupante que los niveles en que nos encontramos en la actualidad resulta la dinámica más reciente de su evolución. De modo que en los doce años anteriores (entre 1995 y 2008), la productividad, lejos de incrementarse en el archipiélago, retrocedió un 0,6 por ciento de media anual, mientras que en la península la tasa de crecimiento, si bien muy moderada (0,1 por ciento), fue positiva.

Este problema de naturaleza estructural deriva, en cierta medida, de la especialización productiva que caracteriza al territorio canario. En la Tabla 2 se incluye una comparación entre la estructura del Valor Añadido Bruto en Canarias y en España. Como se puede apreciar, la dependencia de las islas sobre los cinco principales subsectores de actividad (Inmobiliarias

y servicios empresariales, Hostelería, Construcción, Comercio y reparación y Transporte y comunicaciones) es mucho más acusada que en el resto del territorio nacional. De hecho, mientras que en Canarias se alcanza una concentración de casi un 66 por ciento de la producción total, en España no se llega ni a un 54 por ciento. Adicionalmente, la evolución económica más reciente muestra que la principal tendencia en los últimos años ha sido intensificar la concentración en este número limitado de actividades puesto que en 2000 la participación de los cinco principales subsectores de nuestra economía alcanzaba un 64,1 por ciento del VAB canario.

**TABLA 2.- ESTRUCTURA PRODUCTIVA DE CANARIAS Y ESPAÑA. 2000-2006.**

	CANARIAS		ESPAÑA	
	2000	2006	2000	2006
<b>Agricultura, ganadería y pesca</b>	2,1	1,3	4,4	2,9
AA Agricultura, ganadería, caza y selvicultura	1,7	1,1	4,1	2,7
BB Pesca	0,3	0,1	0,2	0,2
<b>Energía</b>	2,0	2,2	2,8	2,6
CA+CB+DF Extracción de productos energéticos	0,7	0,8	0,8	0,6
EE Energía eléctrica, gas y agua	1,3	1,4	2,0	2,0
<b>Industria</b>	5,4	4,5	18,1	15,1
DA Industria de la alimentación, bebidas y tabaco	2,1	1,6	2,4	2,1
DB+DC Industria textil y de la confección; industria cuero y calzado	0,0	0,0	1,3	0,7
DD Industria de la madera y el corcho	0,3	0,2	0,4	0,4
DE Industria del papel; edición y artes gráficas	0,6	0,4	1,7	1,4
DG Industria química	0,2	0,2	1,7	1,4
DH Industria del caucho y materias plásticas	0,1	0,1	0,8	0,6
DI Otros productos minerales no metálicos	0,9	0,7	1,4	1,3
DJ Metalurgia y fabricación de productos metálicos	0,7	0,6	2,8	2,7
DK Maquinaria y equipo mecánico	0,1	0,1	1,3	1,1
DL Equipo eléctrico, electrónico y óptico	0,2	0,2	1,3	0,9
DM Fabricación de material de transporte	0,2	0,2	2,0	1,7
DN Industrias manufactureras diversas	0,2	0,2	1,0	0,8
<b>Construcción</b>	9,1	11,9	8,3	12,2
<b>Servicios</b>	81,4	80,1	66,4	67,2
GG Comercio y reparación	12,4	11,8	11,2	10,6
HH Hostelería	17,3	16,0	7,6	7,4
II Transporte y comunicaciones	9,3	8,6	7,3	6,8
JJ Intermediación financiera	3,2	3,5	4,6	4,7
KK Inmobiliarias y servicios empresariales	16,0	17,2	14,8	16,8
LL Administración pública	7,5	7,1	6,2	6,0
MM Educación	6,0	5,3	4,9	4,7
NN Actividades sanitarias y veterinarias; servicios sociales	5,4	6,1	5,1	5,5
OO Otros servicios y actividades sociales; servicios personales	3,6	3,9	3,5	3,7
PP Hogares que emplean personal doméstico	0,8	0,6	1,0	0,8
<b>VALOR AÑADIDO BRUTO</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Contabilidad Regional de España, Instituto Nacional de Estadística. Elaboración propia.

Como tuvimos ocasión de comprobar en el Apartado anterior, desde el punto de vista de la atracción de capitales exteriores, el papel jugado por Canarias también ha sido bastante limitado. De hecho, durante el periodo que se extiende entre los años 2000 y 2007, el archipiélago acogió un 0,8 por ciento del total de la inversión directa extranjera recibida por España. Asimismo, gran parte de la misma se destinó a sectores como Hostelería e Inmobiliarias, que en poco ayudaron a diversificar el tejido productivo de Canarias.

Se considera que los objetivos generales que persigue el REF (a saber, diseñar un sistema impulsor de la actividad económica, crear empleo, potenciar los distintos territorios insulares y ofrecer un foco de atracción a la iniciativa empresarial y a la presencia de inversores exteriores), así como los específicos de la ZEC (promover el desarrollo económico y social del archipiélago y la diversificación de su estructura productiva), son los ámbitos idóneos en los que actuar para superar las limitaciones que actualmente presenta la economía canaria. Pero no es menos cierto que para poder realizar un diagnóstico efectivo que permita localizar los condicionantes que atenazan el crecimiento económico en Canarias, se requiere un modelo que estructure e identifique las áreas o factores que es recomendable analizar con detalle.

Los modelos de crecimiento económico, que hacen cada vez mayor énfasis en la importancia macroeconómica de la emprendeduría, y las teorías explicativas sobre los flujos de capitales exteriores pueden proporcionar referencias bastante acertadas. En este sentido se considera de gran relevancia explicativa desde ambas perspectivas cuestiones como la existencia de financiación, la agilidad administrativa, el entorno local y sus recursos naturales, unas infraestructuras adecuadas, una población formada, un sistema de innovación sólido y la existencia de incentivos adecuados.

En las próximas líneas presentaremos una batería de indicadores socioeconómicos para Canarias que ilustren resumidamente el estado en que actualmente se encuentran estos factores determinantes del desarrollo y la atracción de inversiones.

En el ámbito de la **financiación**, aunque Canarias comparte con el territorio nacional ese rasgo de dominio del sistema bancario en las opciones de financiación de la actividad económica, persisten algunas peculiaridades que son dignas de destacar. La existencia de incentivos fiscales como la Reserva para Inversiones en Canarias (RIC) ha proporcionado una bolsa de autofinanciación importante para las empresas y las administraciones del archipiélago. En los últimos años, la aportación de la RIC al stock de fondos disponibles para su materialización ascendía a las nada despreciables cifras de 3.500-4.000 millones de euros.

Ahora bien, no deben descuidarse dos aspectos que modulan notablemente esta primera valoración. El primero es que el sistema de aplicación (materialización) de la RIC ha sido muy dependiente de la financiación bancaria. Es decir, las empresas han dotado la reserva, han asignado los fondos de la reserva a otros usos y llegado el momento de la materialización han tenido que recurrir a la financiación del sistema bancario. Podría afirmarse que se ha generado un proceso de autofinanciación intermediada. El segundo matiz que debe realizarse es que a la vista de los acontecimientos es muy probable que las dotaciones a la RIC hayan creado un exceso de fondos para invertir que han terminado generando distorsiones en los

mercados. La obligación de invertir que han generado las dotaciones a la RIC ha podido contribuir al incremento del precio de algunos activos (vivienda, deuda pública, vehículos industriales, terrenos,...) e, incluso, a la aparición de comportamientos especulativos en algunos sectores o ámbitos de la actividad económica. Esta distorsión de las señales, de la rentabilidad de diferentes activos, ha podido ser altamente perjudicial desde una perspectiva de largo plazo puesto que se ha primado la inversión en factores productivos menos estratégicos (suelo, edificaciones, infraestructuras,...) en detrimento de otros fundamentales para mejorar las perspectivas de crecimiento en el competitivo entorno internacional actual (investigación y desarrollo, tecnología, TIC, capital humano,...).

En la generación de nueva actividad económica juega un papel fundamental **la agilidad de gestión y la reducida carga administrativa** que presente un territorio. Este aspecto, que ya hemos puesto en valor en líneas anteriores, se puede cuantificar en atención al periodo medio de tiempo que se requiere para poner en marcha un negocio y en la orientación que toma la acción política o de las Administraciones Públicas. En este sentido, no puede sostenerse que Canarias disponga de un entramado jurídico-administrativo ágil, que facilite la aparición de nuevas actividades o que impulse los nuevos proyectos empresariales. Este defecto, compartido en gran medida con el territorio español, se verá suavizado por la aplicación de la directiva de servicios (Ley Bolkestein), pero también dependerá en gran medida de la voluntad política de reenfoque sus actuaciones desde una perspectiva intervencionista hacia otra más facilitadora de las iniciativas privadas.

Que duda cabe de que uno de los principales atractivos de Canarias reside en la **calidad de vida** que ofrece a sus habitantes y en los **recursos naturales** que le proporciona su posición geográfica. Con temperaturas que oscilan entre 16 y 25 grados centígrados todo el año, la rica y variada vegetación de sus espacios protegidos (parques nacionales, naturales, reservas de la biosfera, etc.) y el patrimonio histórico-cultural de las Islas, sus residentes gozan de un atractivo nivel de vida (véase Tabla 3), con unos niveles de renta per capita, contaminación o precio de la vivienda equiparables a los del resto de España. Se conforma así un entorno especialmente atractivo para residir, lo que actúa como fuerza de atracción para la localización de inversiones exteriores. Este efecto puede ser muy importante para el desarrollo de actividades de gestión y de alta dirección, donde la calidad de vida del lugar de destino funciona como un elemento clave a la hora de tomar las decisiones.

**TABLA 3.- Indicadores de las Condiciones de Vida en el territorio canario y español.**

CONDICIONES DE VIDA	Canarias	España
<b>Renta anual media de los hogares</b>		
Euros	21.159	23.442
<b>Gasto mensual medio de la vivienda</b>		
Euros	205	221
Proporción sobre la renta mensual media (%)	10,6	11,3
Hipoteca media de las viviendas	117.799	140.275
Precio medio metro cuadrado vivienda libre	1.795,6	2.056,4
Crecimiento del precio de la vivienda libre (%)	5,9	5,8
<b>Protocolo de Kyoto</b>		
Emisiones de Gases de Efecto en % de Invernadero (1990)	141,4	148,1
<b>Preservación Costas</b>		
Longitud de costa protegida	43,1	34,7

Fuente: Informe Anual: La economía, la sociedad y el empleo en Canarias durante el año 2008. Consejo Económico y Social de Canarias.

Asimismo, los recursos naturales que provee a Canarias su situación geográfica son especialmente atractivos para la realización de determinadas actividades. La Historia canaria pone de manifiesto la relevancia que ha tenido para el desarrollo económico de las islas su renta de situación. Azúcar, cochinilla, vinos, plátanos, tomates, comercio y turismo son todos ejemplos de la captura de oportunidades económicas en base a los recursos provistos por la naturaleza. Ahora bien, no deben ignorarse las lecciones suministradas por la conocida como “maldición de los recursos naturales” o, más concretamente, por la “enfermedad holandesa”, que ponen de manifiesto los efectos perversos para el desarrollo de una economía que puede suponerle la disponibilidad u obtención de recursos naturales cuantiosos y de fácil extracción. El impacto negativo sobre la capacidad de esa economía para ser competitiva suele ser demoledor.

Siempre que se habla de desarrollo y crecimiento económico se reserva un espacio especial a las **infraestructuras**. Esta práctica ha sido especialmente frecuente en el territorio canario, donde se ha extendido la idea de que la clave del desarrollo de nuestro territorio reside fundamentalmente en nuestras infraestructuras. Ciertamente, la existencia de una buena red de conexiones es clave para una economía archipelágica. Con ocho aeropuertos, seis de ellos internacionales y que reciben más de 32 millones de pasajeros al año, y su amplia red de puertos comerciales, pesqueros y deportivos, Canarias goza de unas instalaciones líderes en España en movimiento de pasaje y de mercancías (véase Tabla 4). En términos estratégicos estas infraestructuras cobran especial relevancia, puesto que las islas conforman un lugar de paso obligado entre Europa, América y África, además de constituir una estación ideal para el aprovisionamiento y reparación de buques en el Atlántico.

**TABLA 4- Infraestructuras de Transporte en Canarias y en España.**

<b>TRANSPORTES</b>	<b>Canarias</b>	<b>España</b>
<b>Transporte terrestre</b>		
Kilómetros de carreteras (miles)	4.261	165.646
Parque de vehículos	1.307.289	27.657.276
Kilómetros de carretera por vehículo	3,3	6,0
<b>Transporte marítimo</b>		
Número de buques	28.054	131.350
Toneladas de mercancías	25.662.824	200.642.888
Número total de pasajeros	5.857.984	26.392.147
<b>Transporte aéreo</b>		
Número de aviones	330.893	2.082.929
Toneladas de mercancías transportadas	81.592.277	607.129.090
Número total de pasajeros	33.643.564	208.510.206
Número total de pasajeros extranjeros	18.823.015	119.709.595

Fuente: Informe Anual: La economía, la sociedad y el empleo en Canarias durante el año 2008. Consejo Económico y Social de Canarias.

La importancia de las infraestructuras de transporte, si bien no puede ser cuestionada en términos generales, presenta muchos matices que es oportuno recalcar. La evidencia empírica pone de manifiesto que no siempre los efectos de la construcción de más infraestructuras son beneficiosos para el crecimiento de largo plazo de una economía. Parecen existir ciertos umbrales críticos por encima de los cuáles los efectos positivos se tornan negativos. Asimismo, es poco frecuente la realización de análisis coste-beneficio a la hora de decidir realizar o no una nueva infraestructura. Ello implica que no se contrasten posibilidades de inversión alternativas, ni los beneficios sociales que tendrá la inversión en cada una de las infraestructuras programadas. Esta práctica sesga y perjudica el resultado final de las decisiones estratégicas de inversión en este ámbito.

En todo caso, en detrimento de las infraestructuras de transporte están ganando protagonismo las infraestructuras de comunicación (Véase Tabla 5). La importancia creciente de las tecnologías de la información y la comunicación es indudable, máxime para un territorio aislado por naturaleza como es el caso de una región insular. Por primera vez en la historia, Canarias se encuentra en igualdad de condiciones para abandonar su gravosa condición periférica y posicionarse como región "core". Las telecomunicaciones así lo permiten en muchas de las principales actividades de servicios avanzados. Constituye éste un factor de gran relevancia estratégica en las inversiones del presente.

TABLA 5.- Infraestructuras de la comunicación en Canarias y España.

SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN	Canarias	España
<b>Hogares (datos expresados en %)</b>		
Viviendas con algún tipo de ordenador	59,6	60,4
Viviendas con acceso a Internet	45,5	44,6
Viviendas con acceso a Internet y conexión de Banda ancha	43	39
Personas que han usado el ordenador en los últimos 3 meses	59	57
Personas que usan el ordenador al menos cinco días a la semana	38	37
Personas que han usado Internet en los últimos 3 meses	53	52
Personas que usan Internet al menos cinco días a la semana	29	30
<b>Empresas con 10 o más asalariados (en %)</b>		
Empresas con ordenadores	99	99
Empresas con LAN	68	71
Empresas con conexión a Internet	98	94
Empresas con conexión a Internet de Banda ancha	95	95
Empresas con conexión a Internet y página/sitio Web	37	52
Empresas con correo electrónico	93	92
Empresas con sistemas informáticos para la gestión de pedidos	22,3	31,7
<b>Microempresas (datos expresados en %)</b>		
Empresas con ordenadores	56	61
Empresas con LAN	24	22
Empresas con conexión a Internet	47	48
Empresas con conexión a Internet de Banda ancha	44	43
Empresas con correo electrónico	41	44
Empresas con conexión a Internet y página/sitio Web	20	21

Fuente: Informe Anual: La economía, la sociedad y el empleo en Canarias durante el año 2008. Consejo Económico y Social de Canarias.

Si existe un factor que ha ido adquiriendo una presencia creciente en las recomendaciones de política económica para facilitar y potenciar el desarrollo de las regiones, éste ha sido el impulso y la inversión en **capital humano**. Una población bien formada constituye un activo base o un pilar para la instrumentación del resto de elementos determinantes de los procesos de crecimiento. Una población bien formada elegirá a una clase política con una orientación más favorable a los intereses económicos del conjunto de la sociedad. Una población bien formada sabrá diseñar instituciones, reglas del juego, que agilicen al máximo la carga administrativa y facilite la creación de nueva actividad económica. Una población bien formada exigirá la inversión en nuevas infraestructuras que sean realmente útiles para la economía. Una población más formada tiene una mayor tendencia a ser emprendedora.

Canarias cuenta con una posición de partida aceptable en términos de formación. Coexisten dos universidades en su territorio y se ofertan cursos de formación profesional superior. Sin

embargo, a día de hoy (Véase Tabla 6) la formación de la población canaria es algo inferior a la del conjunto del territorio nacional. Si la comparamos con algunas regiones líderes del país, las diferencias pasan a ser preocupantes.

**TABLA 6.- Indicadores de Capital Humano en Canarias y España.**

EDUCACIÓN	Canarias	España
<b>Educación no universitaria</b>		
Total alumnos matriculados	329.218	7.081.682
Número de alumnos por profesor	11,5	12,3
Tasa de idoneidad (15 años) (%)	50,8	57,7
Gasto en educación no universitaria por PIB (%)	3,37	3,00
<b>Educación universitaria</b>		
Total alumnos matriculados en 1º y 2º ciclo	44.923	1.410.440
Número de profesores	3.377	95.114
Tasa de escolaridad universitaria (%)	28,97	44,35
Gasto en educación universitaria por PIB (%)	0,79	0,96

Fuente: Informe Anual: La economía, la sociedad y el empleo en Canarias durante el año 2008. Consejo Económico y Social de Canarias.

El que nuestro nivel formativo se encuentre por debajo de la media nacional tiene, no obstante, una serie de importantes consecuencias de cara al presente análisis. Como han puesto claramente de manifiesto recientemente Aghion y otros (2009), existe una estrecha relación entre formación de la población y estructura económica de un territorio. A pesar de contar con la existencia de buenas instituciones educativas, aquellas regiones que no ofrecen incentivos laborales que animen a sus jóvenes habitantes a adquirir los conocimientos necesarios sufrirán, por una parte, una situación de sub-formación y, por otra, un drenaje continuo de sus activos humanos mejor preparados (fuga de cerebros) hacia aquellos otros territorios que le puedan proporcionar un trabajo (y unas condiciones salariales) acorde a sus aspiraciones.

Del análisis anterior se desprende que las relaciones entre capital humano y desarrollo económico son más complejas de lo que comúnmente se hace ver. De modo que se produce un bucle entre los efectos positivos que tienen el nivel de formación de la población sobre el proceso de crecimiento, y a su vez el que tiene el avance del desarrollo económico sobre los incentivos a la formación de la población.

Junto con el capital humano, es la **innovación tecnológica** el otro de los factores o determinantes del desarrollo económico que más relevancia ha ido adquiriendo en los últimos años. Aunque su protagonismo como acelerador del desarrollo es incuestionable, más difuso resulta establecer una definición integradora del término innovación. En la misma interviene

desde la investigación y el desarrollo, hasta la puesta en marcha de nuevos procesos de organización de la producción. Y todos ellos son igualmente relevantes.

Para ilustrar con indicadores la situación actual de Canarias (Véase Tabla 7) suele emplearse la cantidad de recursos dedicados a investigación y desarrollo, puesto que se recopilan estadísticas oficiales descriptivas, o la capacidad de registrar patentes del territorio. Las conclusiones que se extraen de una lectura rápida de los datos más representativos es que el perfil innovador de la región canaria es, cuanto menos, bajo con relación a la referencia nacional. En términos internacionales, el caso español es, lamentablemente, poco ejemplarizante.

**TABLA 7.- Indicadores de la Innovación Tecnológica en Canarias y España.**

<b>INVESTIGACIÓN, DESARROLLO E INNOVACIÓN</b>	<b>Canarias</b>	<b>España</b>
<b>Gasto interno</b>		
Millones de euros	254,5	10.196,9
<i>Distribución por sectores (%)</i>		
Empresas	26,1	53,9
Administración Pública	26,0	17,0
Enseñanza superior	47,9	29,0
<b>Personal en actividades de I+D</b>		
Personal total (en EJC)	4.836	174.173
Personal investigador (en EJC)	3.188	109.720
<i>Distribución por sectores del personal investigador (%)</i>		
Empresas	8,5	32,1
Administración Pública	23,9	18,6
Enseñanza superior	67,6	49,2
<b>Solicitudes de protección jurídica de propiedad industrial</b>		
Patentes (nº de solicitudes por cada millón de habitantes)	29	76

Fuente: Informe Anual: La economía, la sociedad y el empleo en Canarias durante el año 2008. Consejo Económico y Social de Canarias.

A pesar de esta lectura poco favorecedora al caso canario, lo cierto es que en nuestro territorio existen distintos centros e institutos de investigación, alguno de los cuales constituye una referencia en el ámbito internacional. Estos centros dan soporte a proyectos empresariales ligados a sectores especialmente interesantes para el futuro de las islas, como las energías renovables, la astrofísica y ciencias del espacio, las tecnologías de la información, la microelectrónica, los servicios informáticos de banda ancha, la producción multimedia, la biomedicina, la biotecnología, o los recursos marinos y naturales, que pueden contribuir de forma directa a diversificar la estructura productiva insular. Es decir, en Canarias existen diversos campos científicos y empresariales en los que hay posibilidades reales de innovación, pudiéndose jugar un papel de liderazgo mundial.

Finalizaremos este breve análisis de la situación actual de la economía canaria tal y como empezamos, manifestando la paradoja existente entre la existencia de una importante batería de incentivos económicos y fiscales y la incapacidad demostrada por la economía insular para converger con los estándares de vida nacionales y europeos.

Consideramos que la respuesta a esta paradoja se encuentra en las líneas anteriores. Frente a unos planteamientos teóricos (el enfoque Neoclásico) que sustentaban las bases para el diseño de instrumentos o incentivos fiscales como vehículos suficientes para impulsar el progreso económico, la evidencia empírica se ha encargado de demostrar la incapacidad explicativa de tales planteamientos. Las nuevas teorías se han adaptado a tales nuevas piezas de evidencia y remarcado la relevancia de otros factores en los procesos de crecimiento y en la atracción de inversiones hacia un territorio.

El repaso realizado en estas líneas indica las debilidades de Canarias en mucho de estos aspectos cruciales para el desarrollo y la captación de inversiones, lo que permitiría dar una explicación racional a la paradoja anterior.

El reto de este documento será presentar una propuesta que tenga en cuenta estas consideraciones sin dejar de tener presente la existencia de la ZEC y el papel que pueda jugar en la misma. Dentro de este nuevo planteamiento teórico, dicha herramienta fiscal tiene que ser útil para impulsar del desarrollo económico de Canarias.

Por este motivo, en los próximos tres apartados se analizará con algo de mayor profundidad el incentivo ZEC, para posteriormente estar en mejores condiciones de realizar propuestas, si no más exitosas, sí al menos con mayores posibilidades de éxito.

#### 4.- EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA DE LA ZEC

La ZEC, autorizada por la Comisión Europea el mes de enero de 2000 y prorrogada en diciembre de 2006, ha sido objeto de múltiples procesos de negociación que han provocado diversas modificaciones con respecto al concepto inicial.

El primer proceso vino motivado por la entrada de España en la Comunidad Económica Europea el 1 de enero de 1986, un hecho que obligaba a adaptar la estructura del Régimen Económico y Fiscal (REF) a la normativa comunitaria. Cabe recordar que, pese a que Canarias entró en Europa con unas peculiaridades recogidas en el **Protocolo II de Adhesión**, donde se especificaba que se quedaba fuera de algunas políticas comunitarias, en especial de la agrícola y del cordón aduanero junto a la no aplicación del IVA en las islas, determinados aspectos del REF sí debían ser reformulados para poder integrarse en el marco legal comunitario. Curiosamente se comenzó con el apartado fiscal, que se aprobó en 1991, para tres años más tarde cerrar el económico, cuando en este tipo de procesos suelen plantearse primero las bases económicas para luego establecer cuáles serán las de naturaleza fiscal, pero la urgencia por homogeneizar el tema fiscal en el contexto europeo hizo que las tornas se invirtieran.

Ya en **1987** se iniciaron los primeros borradores sobre una futura Zona Especial que se planteaba en un documento titulado *"Canarias como Zona Especial de ocio, comercio y transacciones invisibles"* que fue el embrión de lo que hoy es la nueva ZEC. En principio, este proyecto era para una Zona Especial de unas islas con su sistema de adhesión diferenciado, aunque el objetivo final en estos trece años de borradores y negociaciones era el mismo: incrementar el desarrollo del área.

La gran beneficiada de este proceso se pensó que sería la economía del estado español, al incrementarse las exportaciones y al no suponer ningún coste para él, puesto que no existiría riesgo de descontrol y, además, daría a España un mayor protagonismo en el área atlántica. Como se puede observar, en sus inicios, la idea era convencer al gobierno del Estado de que los beneficios no eran solamente para las islas sino, en general, para España. Ya se realizaba lo atractivo de la zona por la existencia de algunos factores positivos como una buena infraestructura de comunicaciones, aunque todavía a medio desarrollar, la existencia de un importante transporte marítimo y aéreo, y unas magníficas condiciones hoteleras y la experiencia comercial. Estas virtudes se completaban con la caracterización de las islas como un área de estabilidad política y seguridad ante el terrorismo.

Las primeras estimaciones sobre el impacto que esta Zona Especial supondría sobre la economía de las islas apuntaban a la generación de una inversión de 100.000 millones de

pesetas y la creación de al menos de 5.000 empleos<sup>22</sup>. No se pretendía *vender* la ZEC como un paraíso fiscal por el miedo a que las islas fuera un centro de blanqueo de dinero, aunque sí se deseaba dar la mayor libertad posible en todos los ámbitos con una baja fiscalidad, secreto bancario y diferenciación entre residentes y no residentes.

Las sociedades que podían operar en las Islas eran de todo tipo, incluidos los establecimientos financieros y ya se hablaba incluso de la creación de un registro especial de buques, de un centro de contratación de mercancías y de la creación de un mercado de monedas, valores y futuro; todos ellos con una sencilla tramitación burocrática y sin la aplicación del control de cambios.

El Consorcio de la ZEC era el órgano que la controlaba, pues autorizaba el establecimiento de las sociedades, controlaba, inspeccionaba y la promocionaba. En esta ZEC solo podían operar los no residentes, y la actividad de las empresas debían estar enfocadas a la exportación.

En el apartado fiscal sólo se aplicaría el impuesto de sociedades pero con unas importantes deducciones que lo llevarían a su mínima expresión pues quedaban excluidas las plusvalías y se contemplaban bonificaciones de la cuota hasta del 90 por ciento. La imposición indirecta no existía y con las locales habría conciertos. Sólo se pagaban las tasas de establecimiento y la de permanencia anual. Las filiales debían de tener un capital mínimo de 10 millones y no se aplicaba la normativa del coeficiente de inversiones. Por último, los isleños podrían operar en la ZEC a través de sociedades no residentes y el administrador de las empresas debía ser residente en las islas.

Mientras el proyecto se debatía en los círculos económicos y sociales, el Parlamento de Canarias aprobaba en 1989 la plena integración en la Unión Europea, lo que conllevaba adaptarse a la normativa comunitaria. No obstante, si se analiza en profundidad, se observa que todo lo esencial se mantenía; sólo se suprimía lo que no iba a ser admitido en Europa.

Como es sabido, la **Ley 19/1994, de 6 de julio de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF)** aspiraba a armonizar y adecuar coherentemente las especialidades económico-fiscales de Canarias, con la normativa nacional y comunitaria, contribuyendo, de este modo, a adaptar el REF a la nueva realidad económico-social. Dicha ley le da a la ZEC una gran importancia pues destina el capítulo V de la misma a la Zona Especial con un amplio articulado (artículos 28-71); teniendo en cuenta que la Ley solo tiene 79 artículos, la ZEC es el producto estrella de la misma.

---

<sup>22</sup> A 31 de diciembre de 2009, las empresas inscritas en la ZEC han creado más de 5.000 empleos en la sociedad canaria y han realizado una inversión aproximada de 450 millones de euros (75.000 millones de pesetas). Es decir, se ha logrado alcanzar el objetivo marcado inicialmente nueve años después de su puesta en marcha.

La base del instrumento es ese primer borrador de ZEC de 1987 aunque con las lógicas modificaciones, ya que había que considerar toda la normativa comunitaria. Ya en el artículo 28 se pueden observar las diferencias al hablar del principio de estanqueidad geográfica y de la vigencia hasta el año 2024. Se mantenía que las entidades ZEC sólo podrían hacer operaciones con no residentes y el Consorcio de la ZEC era el órgano rector con las funciones de organizar, autorizar las entidades aspirantes y promocionarla. En relación con las sociedades se mantiene que uno de los administradores debe residir en Canarias y se determina un capital mínimo totalmente desembolsado de un millón de pesetas (6.000 euros). En el ámbito fiscal se establece que el impuesto de sociedades que afecte a las entidades ZEC tendrá un tipo reducido del 1 por ciento, quedando también exentas de la imposición indirecta, tanto estatal como autonómica o local, así como del impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados. Tampoco el IGIC se aplicaba ya fuera por actividades entre empresas ZEC o con no residentes en España y para los tributos locales. El Consorcio podría suscribir convenios con las entidades locales para determinar una cifra global de tributación.

Las tasas se siguen manteniendo en relación con la inscripción y de permanencia, que sería anual, como tributos que ayudarían a la financiación del Consorcio. Para las entidades financieras se establecía en el capítulo IV su régimen especial con amplitud, haciendo hincapié en las de seguros y en la creación de la Bolsa de valores. Las entidades que se dedicaban a la manipulación, producción, transformación o comercialización de mercancías, debían desarrollar sus actividades en las áreas ZEC que estuvieran cerca de puertos y aeropuertos, estableciendo con posterioridad las sanciones por la no aplicación de la normativa. Fuera de lo que es el articulado de la ZEC, el REF del 94 incluye las zonas francas y el Registro Especial de buques y empresas navieras. Posteriormente se aprobaron determinadas actualizaciones mediante el **Real Decreto-Ley 3/1996, de 26 de enero, de reforma parcial de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, y la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.**

A pesar de estas reformas, a consecuencia de la propia evolución de la normativa comunitaria y en particular en materia de ayudas estatales<sup>23</sup>, así como por el proceso de consolidación del mercado interior, la Comisión Europea siguió advirtiendo sobre la posible incompatibilidad de la regulación del régimen de la ZEC con el Ordenamiento comunitario. La normativa sobre la

---

<sup>23</sup> En relación con las ayudas estatales, debe advertirse que la ZEC ha sido calificada por la doctrina especializada como un claro ejemplo de ayuda de Estado, resultando en principio incompatible con el artículo 87.1 TCE. Sin embargo, en algunos supuestos cabe que la Comisión las autorice como medida necesaria para generar un beneficio para determinados operadores económicos.

ZEC sufrió unas pequeñas modificaciones con *el Real Decreto-Ley 3/96 del 26 de enero* que pretendía apuntar más la regulación a las normas comunitarias vigentes pero que no afecta a los elementos esenciales, lo que explica que se hiciera con un real decreto.

Canarias eligió un mal momento para negociar su ZEC, pues en aquellos años en Europa se iniciaba una cruzada contra las zonas que podían convertirse en paraísos fiscales y se imponía la homogeneización fiscal. La Unión Europea fue inflexible en el cumplimiento de sus normas aunque cediendo en el hecho de dar su visto bueno a este nuevo instrumento de política económica. Por esta razón, el Gobierno de España, consciente de la importancia que la aplicación de dicho régimen podría representar para la economía canaria, decidió abrir un período de consultas con las autoridades comunitarias al objeto de solventar los problemas que les planteaba la norma vigente, proponiendo una nueva regulación que fue notificada oficialmente a la Comisión Europea el 16 de diciembre de 1998.

Este proceso dio lugar a la autorización manifestada por la Comisión Europea y comunicada por carta a las autoridades españolas de fecha 4 de febrero de 2000, para la modificación del Régimen de la Zona Especial Canaria, autorización que se concreta en el ordenamiento interno mediante las modificaciones que introduce el **Real Decreto-Ley 2/2000, de 23 junio** y el **Real Decreto-Ley 12/2006, de 29 de diciembre** por los que se actualiza la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, y otras normas tributarias. Dentro de las novedades introducidas, relativas al ámbito subjetivo de aplicación del régimen de la ZEC y las que conciernen a su esfera organizativa, el Real Decreto-Ley 2/2000 reconoció en su Preámbulo la necesidad de buscar la armonía entre la normativa interna del Reino de España y las disposiciones del Derecho comunitario.

Tanto el Real Decreto-ley 12/2006, de 29 de diciembre, como el Real Decreto-ley 2/2000, de 23 de junio, contribuyeron a actualizar y prorrogar el plazo de vigencia del régimen fiscal especial aplicable en Canarias hasta el 31 de diciembre de 2019 para las entidades que se inscribieran en el registro oficial antes del 31 de diciembre de 2013.

La experiencia derivada de la aplicación de la Ley 19/1994, de 6 de julio, había puesto de manifiesto algunas deficiencias en el cumplimiento de su objetivo principal de adecuar la tributación a las circunstancias particulares de las Islas Canarias. Por una parte, se habían detectado algunas dificultades para que se produjeran las inversiones a las que debían destinarse los recursos tributarios liberados dentro de los plazos y en las condiciones legalmente previstas. Por otra parte, los beneficios tributarios allí recogidos tienen la consideración de ayudas de Estado y, bajo esta condición, están sujetos a control por la Comisión Europea en aplicación de las correspondientes normas de Derecho comunitario. Esta Institución procedió a la revisión de los criterios bajo los cuales consideraba compatibles con el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea las ayudas de carácter regional, al objeto

de adecuarlos a las nuevas perspectivas financieras para el período 2007 a 2013. Se hacía necesario ajustar las particularidades del régimen fiscal canario a estas nuevas prescripciones. Al mismo tiempo, era preciso tramitar una nueva solicitud de aprobación de tales ayudas, en la medida en que las recogidas en la Ley 19/1994, de 6 de julio, tenían un plazo de vigencia que expiraba el 31 de diciembre de 2006.

Por tanto, aprobada la norma legal ajustada a la nueva autorización comunitaria, procedía aprobar las normas reglamentarias necesarias para cumplir con las siguientes finalidades: desarrollar las remisiones que se encuentran en el texto legal, esclarecer determinados aspectos del mismo, con el objeto de ofrecer mayor seguridad jurídica a los particulares sobre los criterios que deben regir la aplicación de los beneficios tributarios regulados, y reducir el nivel de conflictividad jurídica puesta de manifiesto en el pasado. Igualmente, se procedió a determinar algunos conceptos que se incorporaron tras la reforma introducida en diciembre de 2006 que tienen su origen en el Derecho comunitario y que no habían sido utilizados con anterioridad por nuestras normas fiscales.

Con este objetivo se publicó el **Real Decreto 1758/2007, de 28 de diciembre**, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, en las materias referentes a los incentivos fiscales en la imposición indirecta, la reserva para inversiones en Canarias y la Zona Especial Canaria, con el que se pretende completar el desarrollo reglamentario de determinados beneficios fiscales establecidos en dicha Ley 19/1994.

Finalmente, el **Anuncio de 29 de abril de 2008**, hace pública la Instrucción de organización, gestión y procedimiento del Registro Oficial de Entidades de la Zona Especial Canaria en base a las modificaciones normativas mencionadas, que aconsejaban la revisión de las disposiciones de la Instrucción del Consejo Rector de la Zona Especial Canaria, de 25 de enero de 2007, de Organización, Gestión y Procedimiento del registro Oficial de Entidades de la Zona Especial Canaria.

En resumen, inicialmente la ZEC se plantea como una auténtica “zona offshore” que incluía actividades de naturaleza financiera. La adaptación a las normas de la Unión Europea implica un cambio de diseño que si bien afecta a la filosofía del instrumento fiscal deja algunos residuos de la etapa anterior, que están incidiendo negativamente en el buen funcionamiento de la misma en la actualidad. Tales residuos tienen que ver con la labor de un estricto control de las actividades desarrolladas al amparo de la ZEC.

El largo proceso de maduración que ha seguido la actual configuración del régimen fiscal ha dejado huella desde otra perspectiva: la visión teórica. A finales de los ochenta el conocimiento existente acerca de las herramientas de política económica para estimular los

procesos de desarrollo regional resultaba muy pobre si lo consideramos con el estado del conocimiento actual en esta materia. El paradigma dominante era la visión neoclásica, al abrigo de la cuál, un instrumento de las características de la ZEC tenía toda una lógica. Como hemos puesto de manifiesto, y profundizaremos en el Apartado 7, la realidad ha resultado ser bastante más compleja de lo que recogían aquellas modelizaciones. Son muchos más los elementos fundamentales que afectan o determinan la atractividad de una región para los capitales tanto locales como exteriores.

La normativa ZEC plasmaba aquella estructura intelectual y esa configuración inicial ha dejado, como hemos tenido ocasión de comprobar, una marca muy profunda en reconsideraciones posteriores. Uno de los principales retos que se abordará en este estudio es cómo evolucionar hacia una nueva estructura del incentivo fiscal que potencie su efectividad sobre la economía canaria partiendo de la herencia de estos últimos años.

## 5.- INDICADORES DE FUNCIONAMIENTO DE LA ZEC

Toda propuesta de mejora de la estructura actual de la ZEC debe incluir una valoración actualizada y crítica de los resultados que ha obtenido hasta la fecha el instrumento. Expondremos el número de proyectos y de empresas que se han acogido a las ventajas de la ZEC entre 2000 y 2009, así como el impacto que han tenido los mismos sobre la estructura económica de las islas.

Para realizar este análisis con racionalidad es de gran relevancia tener en cuenta que los efectos de la ZEC se concentran en un conjunto concreto del tejido económico del archipiélago. Éste se caracteriza por incluir empresas de nueva creación, con determinado número mínimo de empleos y de inversión y, fundamentalmente, que ejerzan su actividad en unos sectores de actividad muy concretos. En este apartado tendremos muy presente estas premisas básicas.

La ZEC ha ido ganando en importancia en los últimos años. Especialmente si ponemos sus resultados en comparación con los ámbitos de actuación que le son propios. En este sentido, en la Tabla 8 se incluye un análisis de las entidades autorizadas, inscritas y efectivamente en funcionamiento<sup>24</sup> (o activas) que se benefician de las ventajas de la ZEC. Las cifras no han hecho más que crecer en los últimos años. A partir del año 2006 se están captando en torno a cien nuevos proyectos por año (autorizaciones), lo que tiene un reflejo en la mejora de las empresas inscritas y activas. Asimismo, en los últimos años ha ido mejorando la *calidad* de los proyectos y de las empresas que hacen uso de las ventajas de la ZEC, como indican los resultados de empleo y de inversión.

---

<sup>24</sup> Las empresas autorizadas son aquellas que reciben del Consejo Rector el visto bueno para poder acogerse a los beneficios que proporciona la ZEC. En esta etapa se trata aún de proyectos empresariales. Sólo cuando se inscriben, se constituyen oficialmente como empresas y empiezan a generar empleo e inversión. Finalmente, no todas las empresas inscritas sobreviven, por lo que a lo largo del tiempo hay muchas que van dándose de baja del registro de entidades ZEC. Las que siguen en funcionamiento son las empresas activas. La información disponible en la Tabla hace referencia a empresas activas a 31 de diciembre de 2010, de acuerdo con la fecha en la que se inscribieron inicialmente.

**TABLA 8.- ENTIDADES ZEC. 2001-2008.**

Año	Número de empresas			Empleo		Inversión (Euros)	
	Autorizadas	Inscritas	Activas	Autorizadas	Inscritas	Autorizadas	Inscritas
2001***	65	23	12	923	283	69.715.306	9.622.799
2002	50	24	13	473	254	101.540.586	84.849.013
2003	62	47	27	511	386	41.577.929	35.549.795
2004	65	35	21	724	333	96.783.656	16.828.680
2005	59	36	25	495	353	28.409.589	15.709.492
2006	98	57	46	766	416	114.866.275	22.981.265
2007	92	61	49	623	327	304.806.194	28.077.845
2008	104	71	59	1.082	630	209.361.794	177.960.000
2009	105	66	61	1.817	881	322.287.000	52.901.080
2010	104	62	61	1.837	866	250.868.000	50.586.000
<b>TOTAL</b>	<b>804</b>	<b>482</b>	<b>373</b>	<b>9.251</b>	<b>4.729</b>	<b>1.540.216.329</b>	<b>495.065.969</b>

Nota: \* En los datos de 2001 se incluye también la escasa información relativa a 2000.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Memoria Anual 2010 del Consorcio de la Zona Especial Canaria.

A la vista de los resultados más recientes puede concluirse que la ZEC parece funcionar bien incluso en las fases recesivas del ciclo económico, puesto que los tres mejores años en su serie histórica se producen entre 2008 y 2010, precisamente cuando más efecto ha tenido la crisis. Esto no tiene por qué implicar que el instrumento fiscal funcione mejor en estas circunstancias, sino que parece resistir bien cualquier tipo de coyuntura<sup>25</sup>.

Aunque un análisis más detallado puede encontrarse en la Memoria Anual del Consorcio, se han detectado una serie de factores o de acontecimientos que ayudan a comprender la tendencia creciente de las cifras anteriores. En primer lugar, en el año 2006 se produjeron una serie de cambios normativos relevantes, como tuvimos ocasión de comprobar en el Apartado anterior, que han facilitado las condiciones de acceso al régimen fiscal, especialmente en las islas no capitalinas y en la inclusión de algunos sectores de actividad hasta entonces sin garantías jurídicas. Este efecto ha tenido un impacto significativo en las cifras de captación de proyectos y en la estructura de inversión y de empleo de los mismos. Este elemento pone de manifiesto que los cambios normativos, si van bien orientados, pueden contribuir eficaz y claramente a potenciar el funcionamiento del instrumento fiscal.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta el cambio de orientación que ha adoptado el Consorcio de la ZEC a partir del año 2005. Se ha puesto mayor énfasis en la labor de promoción, lo que ha permitido dar a conocer con mayor profusión las ventajas del incentivo tanto en el interior como en el exterior. Como se pone de manifiesto en la Tabla 9, se ha conseguido incrementar el número los proyectos de inversión con capital extranjero captados en los últimos años, aunque aún hay margen para seguir profundizando en esta línea de

<sup>25</sup> Este resultado contrasta con lo observado con otros incentivos fiscales del archipiélago cuya aplicación se ha desmoronado durante estos dos últimos años.

trabajo. De hecho también se han efectuado claros avances en la captación de proyectos de emprendeduría local, lo que ha llevado a que el porcentaje de proyectos con capital exterior haya permanecido prácticamente estable.

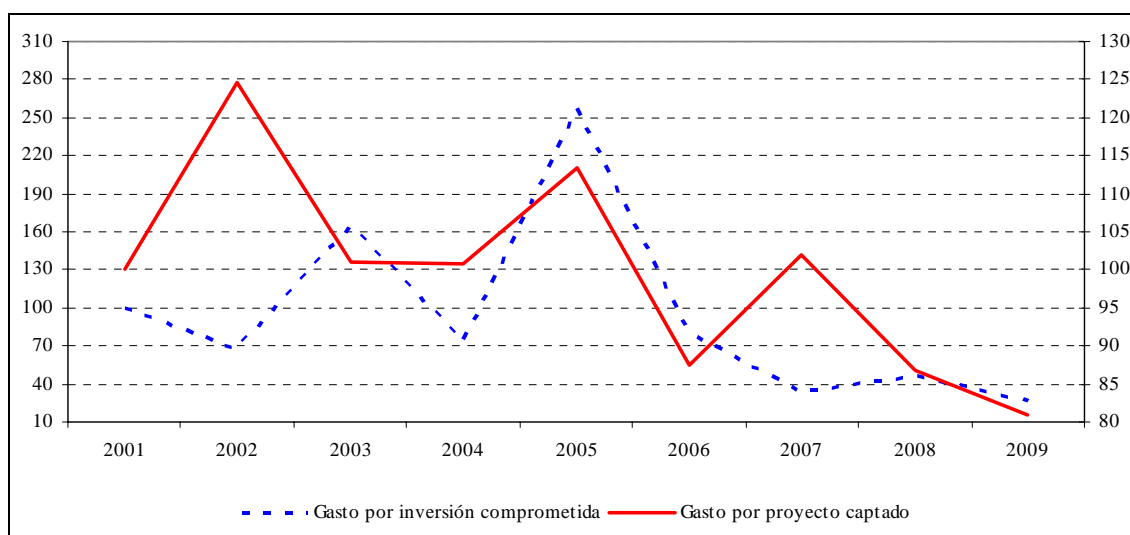
**TABLA 9.- CAPTACIÓN DE PROYECTOS EXTERIORES. 2001-2008.**

		2001-2004	2005-2008	2001-2008
Capital exterior	Extranjero	86	146	232
	Nacional	57	59	116
	Exterior	143	205	348
	% sobre total proyectos	59,3	58,2	58,7
Total proyectos autorizados		241	352	593

Fuente: Consorcio de la Zona Especial Canaria, elaboración propia.

En esta misma línea es de destacar que no sólo se ha realizado un esfuerzo de promoción de las ventajas del incentivo, sino que también se hecho hincapié en las técnicas de gestión del organismo para lograr una mayor eficacia en sus actuaciones. Como se puede apreciar en el Gráfico 6, el gasto en el que incurre el Consorcio por cada proyecto captado cada vez es menor, tanto cuando tenemos en cuenta el número concreto de proyectos como la inversión que los mismos se comprometen a realizar. Esta tendencia ha permitido mejorar los resultados obtenidos con los mismos recursos económicos. Puede resultar especialmente interesante poner de manifiesto que el coste medio en el que incurre el Consorcio por la obtención de cada 1.000 euros de compromiso de inversión se cifró en 2009 en 10,2 euros.

**GRÁFICO 6.- RATIO GASTO/RESULTADO DEL CONSORCIO DE LA ZEC. 2001-2009.**



Fuente: Consorcio de la Zona Especial Canaria. Elaboración propia.

De forma paralela al creciente número de proyectos y de empresas que desean acogerse a la ZEC hemos observado un peso cada vez más relevante de los mismos en la economía canaria.

Para ello debemos poner de manifiesto que el ámbito de acción de nuestro incentivo fiscal se concentra en un conjunto limitado del tejido empresarial canario.

Desde tal perspectiva tenemos que destacar que la ZEC ha estado jugando un papel de vital importancia en determinados nichos de actividad. Entre estos sectores, que han mostrado un creciente dinamismo en estos años, destacan las actividades de comercio mayorista, las actividades TIC, la externalización de servicios o las energías renovables y el reciclaje, tal y como pone de manifiesto la Tabla 10. En tales ámbitos de actuación el papel de la ZEC ha sido de gran relevancia, contribuyendo a impulsar estas industrias nacientes y siendo una herramienta útil para el logro de la diversificación económica.

**TABLA 10.- DATOS MÁS SIGNIFICATIVOS DE LA ZEC POR SECTORES.  
2000-2010.**

	Número de empresas		Empleo <sup>1</sup>		Inversión <sup>2</sup>	
	Autorizadas	Inscritas	Autorizadas	Inscritas	Autorizadas	Inscritas
Comercio	189	111	1.964	1.050	70.825.049	37.204.272
TIC	128	91	1.722	1.342	37.967.156	28.733.086
Servicios a Empresas	173	118	2.367	1.294	133.036.752	48.092.699
Act. anexas turismo	27	16	305	200	4.649.446	3.317.726
Audiovisuales	19	11	290	97	6.283.901	2.761.363
Industria	126	64	2.562	1.175	488.083.990	58.596.816
Reciclaje y energía	102	49	1.083	487	390.860.549	203.989.034
Transporte y Logística	38	22	2.038	1.069	404.770.165	102.342.588
<b>TOTAL</b>	<b>802</b>	<b>482</b>	<b>12.331</b>	<b>6.714</b>	<b>1.536.477.008</b>	<b>485.037.584</b>

Notas: <sup>1</sup> Empleo comprometido a 3 años. <sup>2</sup> Cifra de inversión a dos años.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Memoria Anual 2010 del Consorcio de la Zona Especial Canaria.

Acotar la comparación al ámbito de actuación de la ZEC es de gran relevancia si queremos ofrecer una imagen justa y equilibrada del papel del incentivo en el desarrollo regional. En la Tabla 11 se ofrece un ejemplo práctico que deja claramente de manifiesto la relevancia de este aspecto. En la misma se incluye un cálculo del peso de las empresas creadas en el ámbito de la ZEC con relación al alta de empresas del resto de la economía canaria.

**TABLA 11.- RELEVANCIA DE LAS EMPRESAS INSCRITAS EN LA ZEC EN LA DINÁMICA EMPRESARIAL CANARIA. 2006-2010.**

	2006	2007	2008	2009	2010
Total alta de empresas en Canarias	3.692	2.864	2.171	1.954	1.785
Alta de empresas con características ZEC (a)	113	93	77	83	71
Alta de empresas ZEC (b)	46	49	59	61	61
% Empresas ZEC (b/a)*100	40,71	52,69	76,62	73,49	85,91

Fuente: Elaboración propia a partir de la Memoria Anual 2010, Consorcio de la Zona Especial Canaria, y el Observatorio Canario de Empleo (OBECAN).

Al calcular el porcentaje de empresas operativas en Canarias a 31 de diciembre de 2010 que se constituyeron entre 2006 y 2010, con niveles de empleo similares a los requeridos para las empresas ZEC y que desarrollen su actividad en los sectores permitidos, que efectivamente se han dado de alta con empresa ZEC, obtendríamos que éste bascula en torno a un 40 y un 85 por ciento del total. En otras palabras, entre un 40 y un 85 por ciento de las empresas que cumplen los requisitos para ser ZEC, acaban inscribiéndose en el ROEZEC para disfrutar de los correspondientes beneficios fiscales.

Dos conclusiones derivamos de los cálculos realizados. En primer lugar, el impacto que la ZEC tiene en el conjunto del tejido empresarial canario es bastante elevado cuando restringimos el análisis al conjunto de requisitos que deben cumplir las entidades para acogerse a este instrumento fiscal. En segundo lugar, la capacidad de la ZEC de influir sobre el volumen agregado de la economía canaria es limitada. Para potenciar su papel, no obstante, se requeriría de cambios normativos.

Una referencia que puede resultar de gran interés a la hora de valorar la incidencia del instrumento fiscal sobre el entorno económico es el grado de aprovechamiento del gasto fiscal autorizado por la Comisión Europea para el incentivo ZEC. El gasto fiscal autorizado es la reducción de la recaudación del Gobierno nacional que va a generar la operativa del régimen fiscal autorizado. Disponemos así de una medida del impacto esperado que puede derivarse del funcionamiento del régimen.

En la Tabla 12 se presenta la evolución del gasto fiscal efectivamente generado por la ZEC en los años para los que se dispone de la información necesaria para realizar los cálculos (2000-2004). Estas cifras no superan el conjunto de coste estimado por ayudas al funcionamiento según la notificación del Reino de España que dio lugar a la Decisión de la Comisión, ya que el importe total aprobado para todo el período asciende a 102.111.957 euros, y en diciembre de 2004 el coste fiscal neto acumulado generado tan sólo llegaba hasta los 8.459.359 euros;

es decir, un 8,3 por ciento del autorizado. Si se extrapolaran estos resultados hasta el año 2008, periodo por el que fue inicialmente aprobada la vigencia de la ZEC y para el que se calculó el coste estimado, no se consumiría ni un 25 por ciento del importe permitido por Bruselas.

**TABLA 12.- GASTO FISCAL GENERADO POR LA ZEC. 2000-2004.**

	2000	2001	2002	2003	2004
Art. 43	0 €	346.080 €	1.549.491 €	2.598.465 €	3.931.500 €
Art. 46	0 €	28.823 €	46.544 €	124.936 €	35.720 €
Art. 48	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Art. 50	0 €	(-) 13.800 €	(-) 33.600 €	(-) 69.675 €	(-) 85.125 €
<b>Total</b>	<b>0 €</b>	<b>361.103 €</b>	<b>1.562.435 €</b>	<b>2.653.726 €</b>	<b>3.882.095 €</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda.

Para el nuevo periodo en el que se encontrará operativa la ZEC se ha actualizado el gasto fiscal, de modo que para los siete años en que se permite la inscripción en el ROEZEC (2007-2013) se autorizan 114,8 millones de euros, lo que unido a los 146,3 millones de euros admitidos durante el periodo (2014-2019), donde se podrán seguir disfrutando los beneficios fiscales independientemente de que el régimen ZEC se renueve o no, suman una ayuda fiscal equivalente a los 261,1 millones de euros. Es decir, se abre un paquete de ayuda importante que corre el riesgo de que, como ha estado sucediendo hasta el momento actual, quede infrutilizado.

Un último elemento que debiéramos tener presente a la hora de valorar la cuestión del gasto fiscal autorizado es que, no sólo se ha observado una incapacidad para absorber el importe autorizado, sino que además tal importe resulta moderado si lo comparásemos con el concebido para otros incentivos del régimen económico y fiscal. A modo de ejemplo, el gasto fiscal de la RIC anual asciende a unos 600 millones de ellos, cifra que casi triplica el gasto autorizado para el incentivo ZEC durante catorce años de funcionamiento (2007-2019).

A la vista de las consideraciones anteriores, se ha de señalar a modo de corolario lo siguiente. A pesar de mostrar unos buenos resultados en una etapa cíclicamente adversa y un peso relevante y creciente en el tejido productivo de Canarias, especialmente en ciertos nichos de actividad diversificadores e innovadores, la actual configuración de la ZEC no parece extraer el máximo rendimiento que podría llegar a tener el instrumento fiscal. Al tratarse de una herramienta de política económica de gran relevancia en el entorno local, consideramos que debe profundizarse en los motivos que conducen a este resultado. Para ello en las próximas líneas abordaremos con especial interés los problemas detectados en la configuración

normativa del régimen fiscal ZEC y, también, la lógica económica en la que debe desenvolverse el mismo.

## 6.- PRINCIPALES PROBLEMAS EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA ZEC

### 6.1.- Planteamiento

A lo largo del anterior apartado se ha analizado el funcionamiento efectivo de la ZEC y los impactos que ha ido teniendo en la sociedad y la economía canaria. De las conclusiones extraídas se deduce que el instrumento fiscal no desarrolla todo el potencial que está autorizado por la Comisión Europea y, además, que existen algunas limitaciones generales que explicarían por qué no está generando los beneficios fiscales que se habían autorizado. En este apartado analizamos las debilidades que se identifican en la definición normativa del incentivo fiscal, al tiempo que se proponen una serie de medidas sencillas que podrían solventar el problema de fondo.

Hemos incluido una triple perspectiva en este análisis. El propio personal del Consorcio ha emitido una serie de recomendaciones de acción sobre cómo mejorar el incentivo fiscal. Esta primera aportación será completada con los análisis de los asesores fiscales, que pueden aportar una realidad práctica mucho más cercana al potencial usuario de la ZEC, y de los profesores universitarios, que proporcionan una valoración analítica interesante comparando con otros instrumentos y posibilidades que se observan en otros ámbitos.

### 6.2.- La visión del Consorcio y los asesores fiscales

*Mejorar el tratamiento fiscal de cara a las grandes empresas, eliminando topes fiscales en las bases imponibles obtenidas por las empresas ZEC.*

La regla tercera del artículo 44 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, modificada por el Real Decreto-Ley 2/2000, de 23 de junio, y por el Real Decreto-Ley 12/2006, de 29 de diciembre, establece los importes máximos de las bases imponibles sobre las que se puede aplicar el tipo de gravamen especial. Estos límites impiden el establecimiento en Canarias de proyectos empresariales de envergadura promovidos por multinacionales o grupos empresariales internacionales, que pueden contribuir en mayor medida al desarrollo económico y social del Archipiélago canario, y facilitar la inserción de la economía canaria en las principales corrientes de la economía mundial. Dicha limitación en función del número de trabajadores que tenga la entidad, dificulta la inscripción de empresas con alto valor añadido. Si bien, puede resultar teóricamente razonable, pues uno de los grandes problemas que tenemos en Canarias es el paro, por lo que debemos construir nuestras ventajas fiscales, subvenciones y otros alrededor de la creación de empleo, se entiende que debiera revisarse los tramos existentes, incrementando la porción de Base Imponible aplicable a cada tramo, según el número de trabajadores.

El problema que plantea el establecimiento de límites a las bases imponibles se ha agudizado, además, debido a que los importes contemplados en la norma se encuentran congelados desde la puesta en funcionamiento de la Zona Especial Canaria en el año 2000, sin que hayan sido objeto de revisión en ninguno de los ejercicios transcurridos. La ampliación de los límites en la base imponible incidiría favorablemente en la captación de proyectos de gran valor añadido y dimensión para la economía canaria y española.

Las soluciones podrían pasar desde la eliminación de los topes hasta la actualización de los importes con arreglo a diversos criterios. De acuerdo con las condiciones en que se otorgó la ayuda de Estado, se proponen dos posibilidades. En primer lugar, incrementar los importes máximos de las bases imponibles sobre las que se puede aplicar el tipo de gravamen especial, de modo que queden convenientemente ajustados a la evolución general de la economía y a las posibilidades del instrumento en consideración al coste fiscal previsto. En segundo lugar, además de actualizar los importes, proceder a la simplificación de los tramos contemplados, convirtiendo los seis existentes en la actualidad en tan sólo tres.

Otra posible solución, y totalmente compatible con lo expuesto en el párrafo anterior, sería permitir aplicar al resto de Base Imponible (al que no se aplica el tipo reducido para las entidades ZEC), el resto de los incentivos fiscales aplicables a las sociedades con actividades en Canarias (deducción por inversión en activos fijos, bonificación por entidades productoras de bienes corporales, reserva para inversiones en Canarias,...).

Otra cuestión al respecto, es que, el importe por el que se limitan las Bases Imponibles, para la aplicación del tipo impositivo de la ZEC, una vez incrementado como se ha señalado, debiera actualizarse, al menos con el IPC, anualmente con la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

*Resolver la discriminación entre sociedades y establecimientos permanentes de sociedades extranjeras; esto es, las sucursales (en la carta de autorización se admite establecimiento permanente al igual que en la RIC).*

La consideración de los establecimientos permanentes como entidades ZEC es relevante para la consecución de los fines perseguidos con la creación de la Zona Especial Canaria porque, si lo que se pretende es el desarrollo económico y social del Archipiélago canario, la capacidad del régimen para atraer capital extranjero debe facilitarse como una de las principales líneas de actuación. La falta de seguridad jurídica respecto a esta cuestión ha conducido a la obligatoriedad de constituir una persona jurídica nueva, creando una barrera burocrática importante que dificulta el establecimiento de nuevas entidades al amparo de la ZEC.

La Carta de autorización de la Zona Especial Canaria de 4 de febrero de 2000 autorizaba expresamente la aplicación del régimen fiscal especial a los nuevos establecimientos permanentes de sociedades ya existentes, expresando concretamente respecto de los eventuales beneficiarios del régimen, lo siguiente: “(...) *los beneficiarios serán personas jurídicas de nueva creación y nuevos establecimientos permanentes de personas jurídicas (...)*”.

El tenor literal del artículo 31.2 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, y sucesivas modificaciones, al establecer que “*Son Entidades de la Zona Especial Canaria las personas jurídicas de nueva creación (...)*”, permite interpretar en sentido favorable la inclusión de los establecimientos permanentes en su ámbito subjetivo de aplicación. En efecto, el uso de la expresión “*persona jurídica*” que figura en el artículo, implica únicamente que el instrumento fiscal está concebido para las personas jurídicas frente al empresario individual (persona física). En consecuencia, las sucursales tendrían acogida en el ámbito de la ZEC. Asimismo, ha de observarse que las sucursales no son entidades carentes de personalidad jurídica, puesto que comparten la de la sociedad principal, y su constitución es acto inscribible en el Registro Mercantil.

En consecuencia, al tratarse de una cuestión interpretativa, cabría dar solución al problema mediante una resolución de la Dirección General de Tributos por la que se viniera a reconocer expresamente la inclusión en el concepto de entidad ZEC de las sucursales.

*Evitar la discriminación que supone el trato que el Estado español da a la doble imposición de los dividendos (contraviniendo la normativa europea, el Estado discrimina negativamente al inversor nacional frente al extranjero).*

Otro de los aspectos que perjudica el adecuado funcionamiento de la Zona Especial Canaria reside en el tratamiento desigual que reciben los inversores residentes frente a los no residentes.

De acuerdo con el artículo 30.4.f) del Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, la deducción por doble imposición interna no será de aplicación a los dividendos o participaciones en beneficios correspondientes a entidades ZEC cuando procedan de beneficios que hayan tributado al tipo reducido. La consecuencia que resulta de lo establecido en este precepto es la pérdida directa del incentivo fiscal de la ZEC en el Impuesto sobre Sociedades en cuanto las rentas pasan al socio de la entidad ZEC. Efectivamente, en la entidad ZEC la menor tributación que se produce en la generación de las rentas, choca con la tributación a tipo

general y sin deducción alguna en la sociedad matriz. El beneficio obtenido por una entidad ZEC está sujeto a tributación por el Impuesto sobre Sociedades tanto en sede de la entidad que obtiene el beneficio, como en sede de la entidad matriz que recibe el beneficio en forma de dividendo. En consecuencia, cuando los beneficios que se reparten o en los cuales se participa han sido obtenidos por una entidad ZEC, la aplicación del artículo 30.4.f) de la Ley del Impuesto sobre Sociedades no corregirá supuestos de *desimposición*, sino que generará supuestos de doble imposición.

Entre otros efectos, la aplicación de la limitación a la deducción por doble imposición interna a los dividendos y participaciones en beneficios que correspondan a entidades ZEC, implica una discriminación en el tratamiento fiscal de la inversión en entidades ZEC respecto de la inversión en entidades que se benefician de otros incentivos fiscales como, por ejemplo, la Reserva para Inversiones en Canarias. Los dividendos o la participación en beneficios que correspondan a entidades que se benefician de la RIC no se verán afectados por ninguna limitación para la aplicación de la deducción por doble imposición interna, a diferencia de lo establecido respecto de las inversiones en entidades de la ZEC.

Además, la medida tiene como efecto la discriminación de inversores residentes frente a inversores no residentes. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, están exentos en el Impuesto sobre la Renta de No Residentes los dividendos y ganancias patrimoniales derivados o satisfechos por entidades ZEC obtenidos por no residentes en España. Pues bien, la tributación de los beneficios generados por las entidades ZEC, cuando el socio es una entidad no residente, queda limitada a la tributación reducida de la entidad ZEC. Por el contrario, en los supuestos en que el socio de la entidad ZEC es una entidad residente, no es posible evitar la doble imposición. El accionista residente de una entidad ZEC no obtiene en realidad más que un simple diferimiento de impuestos, y los objetivos que persigue la creación del instrumento fiscal no justifican gravar dos veces el mismo hecho imponible.

La Carta de autorización de la ZEC de 4 de febrero de 2000 establecía, a este respecto, lo siguiente: *"Dado el compromiso de las autoridades españolas de suprimir toda discriminación en las condiciones de apertura del régimen en cuestión a los residentes y a los no residentes, en particular en cuanto a la posibilidad de localizarse en la ZEC por medio de un establecimiento permanente, la Comisión establece que el régimen está abierto en condiciones no discriminatorias tanto a los residentes como a los no residentes"*. Es cierto que el régimen de la Zona Especial Canaria está abierto tanto al inversor residente como al no residente, pero lo está en condiciones distintas y menos favorables para el primero.

Por tal motivo, de acuerdo con lo dispuesto en la Carta de autorización, se propone la derogación de la letra f) del artículo 30.4 de la Ley del Impuesto de Sociedades, con el fin de

eliminar el supuesto de discriminación y corregir la doble imposición a que están sometidos los socios residentes de las entidades ZEC.

En el supuesto de socios personas físicas, este problema quedó resuelto con la reforma establecida en la Ley 35/2006 del IRPF a partir del uno de enero del 2007, al tributar todos los dividendos con independencia de su procedencia en la renta del ahorro al 18 por ciento (en el borrador de la Ley de Presupuestos Generales del Estado se prevé un incremento al 19 y 21 por ciento según tramos de renta), pero si los socios son personas jurídicas, nos encontramos que no pueden aplicar esta deducción por lo que el incentivo pierde toda su eficacia al tener que tributar en sede del socio.

*Reducir el concepto de zona estanca reducida a demarcaciones territoriales concretas para empresas de producción al más estricto de zona insular, ya que las empresas ZEC son plenas en el mercado europeo y no tiene sentido limitación física alguna más allá de la delimitación del espacio canario frente al territorio común español y europeo, máxime cuando existe una limitación de hectáreas por isla. El archipiélago canario es una zona restringida en sí misma y por ello se defiende que la zona especial es Canarias.*

La concepción que hasta la fecha se ha mantenido respecto de las áreas geográficas restringidas plantea otro de los problemas que obstaculizan la plena consecución de los fines del instrumento fiscal. Las razones son de diversa índole: escasa disponibilidad de suelo industrial, altos precios del suelo en las áreas designadas, inexistencia de urbanización, etc.

El problema de la delimitación geográfica no se ha conseguido solucionar, a pesar de las modificaciones introducidas, pues el sistema adolece de una rigidez injustificada que dificulta el establecimiento de entidades en la mayoría de las islas. Como consecuencia, en lugar de atraer proyectos empresariales de carácter industrial, transformador o comercial, que resultarían muy atractivos para el desarrollo y diversificación del tejido empresarial canario que, precisamente, es una de las finalidades de la ZEC, complica su establecimiento en Canarias, lo que produce un efecto inverso a la pretendida diversificación. En este sentido, la Carta de autorización de la ZEC de 4 de febrero de 2000, señalaba: "(...) las autoridades españolas ponen de relieve que la ZEC se concibe como una zona especial destinada a atraer actividades económicas reales, es decir, una zona del archipiélago que favorezca la creación material de un tejido productivo (...)", añadiendo que "Por lo que se refiere a la desventaja estructural de la falta de diversificación, las autoridades españolas alegan que la estructura productiva regional se caracteriza por su alto nivel de terciarización (...)" .

Carece de sentido, por otra parte, aislar empresas dentro de un área determinada, que se encuentra en un espacio geográfico que ya está delimitado (la isla), únicamente en razón de

su objeto social. Con mayor motivo si se toma en consideración la circunstancia de que estas entidades están sujetas a los mismos requisitos que las de servicios. Es decir, no parece haber razón para discriminar entre empresas ZEC, imponiendo condiciones más gravosas a las de tipo industrial, transformador o comercial.

Finalmente, si el establecimiento de áreas geográficas restringidas obedece al propósito de mantener dentro de ciertos límites el gasto fiscal resultante de la aplicación de los beneficios fiscales a las empresas que tienen por objeto social actividades de carácter industrial, transformador o comercial, la limitación del número de hectáreas cumple perfectamente esa función y, facilitando el establecimiento de proyectos industriales en todas las islas, se podrá paliar la desventaja estructural de la economía canaria, caracterizada por su alto nivel de terciarización y con una clara dependencia del sector turístico y de la construcción.

El Real Decreto 1758/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 19/1994, de 6 de julio, permite una concepción distinta de las áreas geográficas restringidas que respeta, sin embargo, tanto el tenor literal del artículo 30 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, como las condiciones en que se autorizó la ayuda de estado. Los apartados 2 y 3 del artículo 40 del Reglamento permiten sostener, efectivamente, la idea de que, en sustitución del sistema anterior en el que se establecían varias áreas geográficas en cada una de las siete islas, se adopta ahora un sistema de cupos máximos de hectáreas bajo el control del Consejo Rector.

Por tal motivo, se propone como solución una resolución interpretativa del artículo 40 del Reglamento conforme a la cual cada uno de los siete territorios insulares constituirá un área geográfica restringida, de manera que las entidades industriales y comerciales podrán establecerse en ellas hasta ocupar el número máximo permitido de hectáreas, cuyo cupo será objeto de control por el Consejo Rector. Consecuentemente, debería dejarse sin efecto la Resolución de 14 de marzo de 2005. Esta fórmula respeta el concepto de área geográfica restringida, así como el número máximo de hectáreas por isla, pero solventa los inconvenientes injustificados que plantea el sistema mantenido hasta la fecha.

*Potenciar las posibles interacciones que se pueden generar entre la ZEC y la RIC, para que se conviertan en instrumentos de cooperación y no de competencia.*

Otro escollo en el que se coincide tanto en los análisis del Consorcio como en los de los asesores externos es la escasa flexibilidad del resto de incentivos fiscales enmarcados en el Régimen Económico y Fiscal canario y de su escasa adecuación al desarrollo empresarial. A este respecto, se echa en falta una mayor coordinación entre la Reserva para Inversiones en Canarias (RIC) y la ZEC. No se entiende por qué la materialización de la Reserva para

Inversiones en Canarias en entidades ZEC a través de suscripción de acciones de éstas han de tener una cuantía mínima de 750.000 euros y además el 10 por ciento de dicho monto no puede provenir de materialización de la RIC, cuando en cualquier otra materialización indirecta de la RIC de sociedades que inviertan y desarrollen sus actividades en Canarias no tienen ninguno de estos dos límites señalados anteriormente.

Es más, si se analizan los importes del capital constituido y de las ampliaciones de capital realizados hasta la fecha para materializar la Reserva para Inversiones en Canarias, se podrá comprobar que el importe medio de estas operaciones no llega ni al 50 por ciento de los 750.000 euros señalados. Se propone eliminar dichos límites y dejar las condiciones como en cualquier otra materialización de la RIC a través de sociedades interpuestas.

Para adoptar esta medida no es necesaria la notificación a la Comisión Europea, puesto que la compatibilidad RIC-ZEC siempre fue contemplada por la Carta de Ayuda de Estado en sentido favorable. Antes al contrario, existe el compromiso de las autoridades españolas de suprimir toda discriminación en las condiciones de apertura del régimen en cuestión a los residentes y a los no residentes. No estamos, en consecuencia, ante una modificación de la ayuda que deba notificarse a la Comisión en aplicación de lo previsto en el artículo 88.3 del Tratado de la Comunidad Europea.

Para ello procedería modificar el artículo 27 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (versión actualizada con los cambios introducidos en los Reales Decreto-Ley 2/2000 y 12/2006), de modo que habría que redactar de nuevo el mismo suprimiendo los párrafos segundo y tercero del número 2º del artículo 27.4.: *“El importe de la emisión o de la ampliación de capital será superior a 750.000 euros. Al menos el 10 por ciento de la emisión o de la ampliación de capital será suscrito por alguna persona o entidad que no materialice cantidades destinadas a la reserva para inversiones en Canarias y será desembolsado de manera inmediata tras el otorgamiento de la escritura de constitución o ampliación de capital”*.

#### *Inseguridad jurídica en la aplicación a las entidades ZEC del resto de incentivos fiscales aplicados al resto de las sociedades*

Existe una gran inseguridad en cuánto a si es posible aplicar o no a las entidades ZEC, todos los incentivos fiscales existentes en la Ley del Impuesto sobre Sociedades y en el REF, existiendo opiniones contradictorias. Esas premisas deben estar lo suficientemente claras para que los empresarios puedan planificar su estrategia tributaria.

Entendemos que debería aceptarse la aplicación de todas las ventajas fiscales existentes para el resto de las sociedades a las entidades ZEC, ya que no existen argumentos serios en su contra, salvo la aplicación del tipo reducido. Es importante resaltar que la aplicación del resto de incentivos va acompañada siempre de un incremento en las inversiones, que puede incidir en un aumento del empleo.

En todo caso y suponiendo que se mantenga el límite en la Base Imponible para aplicación del tipo reducido, sería conveniente aclarar que para el resto de la Base Imponible le será de aplicación no solo el tipo impositivo previsto en el régimen general, sino también el resto de deducciones y bonificaciones establecidos en dicho régimen, así como en el REF.

#### Listado de actividades admitidas

El listado de actividades admitidas con su correspondiente código NACE que aparecen recogidas en el texto legal y las actividades aceptadas por los órganos rectores de la ZEC, han creado una gran inseguridad jurídica entre los empresarios, ya que se observan distintos criterios de aceptación de algunas actividades, admitiéndolas en determinadas épocas, para rechazarlas en otras, alegando criterios de competencia desleal.

Este problema puede resolverse, aceptando que las empresas ZEC no tengan por qué ser de nueva creación, sino admitir también las ya existentes, siempre que desde el momento de ser inscritas en el registro correspondiente se realice una inversión en activos fijos adicional a la existente y se incrementen los puestos de trabajo exigidos por la ZEC, manteniendo éstos durante el período en que se quiera tributar como entidad ZEC.

Asimismo podría incrementarse el listado de actividades con aquellas otras que pudiera interesar promover en la economía canaria, por razones de otra índole: porque incrementarán su PIB, aumentarán el empleo de forma importante, o diversificarán nuestra economía.

#### Vigencia temporal de los incentivos aplicables a las entidades ZEC

El mayor impedimento al que se enfrenta la ZEC para desarrollar con éxito su misión sigue siendo la incertidumbre en cuanto a la vigencia futura del Consorcio. La consecución de una prórroga en 2006, por la que el plazo límite de inscripción se prolonga hasta diciembre de 2013, ha sido un factor clave en la labor del Consorcio hasta la fecha, y una contribución importante al hecho de que en 2008 se haya rebasado el techo histórico de empresas autorizadas desde su creación en el año 2000. No obstante, aún no está garantizado normativamente el hecho de que las ventajas fiscales que ofrece la ZEC, de las que podrán

seguir beneficiándose las empresas inscritas hasta final de 2019, se perpetuarán indefinidamente provoca que la ZEC pierda atractivo frente a otras zonas de baja tributación que no cuentan con limitación temporal ninguna.

Para las empresas del sector servicios, la vigencia temporal existente desde el 2008 hasta el 2019, puede ser suficiente, añadidas las posibles prórrogas, pero para las empresas industriales el plazo es demasiado corto (no olvidemos que una empresa industrial puede tardar seis o siete años en obtener beneficios, por lo que cuando comiencen a entrar en ellos, se acaba el límite temporal de los incentivos fiscales aplicables a la entidades ZEC). Por ello entendemos que debería incrementarse el plazo, al menos, para las empresas industriales.

#### *Inseguridad jurídica existente por la existencia de dos organismos, uno autorizante y otro de control con fines totalmente diferenciados*

La autorización por un organismo (Consejo Rector), en el que priman los intereses económicos y sociales de la Comunidad Autónoma de Canarias y la existencia de otro, la Agencia Estatal de Administración Tributaria, para realizar las actividades de comprobación, en la que prima, principalmente, la recaudación, genera una gran inseguridad al empresariado.

Esta controversia podría resolverse si la actividad de comprobación fuese compartida; es decir, la primera (Consejo Rector de la ZEC) controlaría los requisitos necesarios exigidos para ser sociedad ZEC (inversión a realizar, creación de empleo y actividad desarrollada adecuada a la lista de actividades) y la segunda (Agencia Estatal de Administración Tributaria) limitaría su comprobación a la veracidad de ingresos y gastos declarados, así como a la existencia de los soportes documentales correspondientes a la determinación de los gastos no deducibles y a la aplicación de otros incentivos fiscales.

#### *Finalización del plazo para las entidades ZEC*

Otras de las cuestiones a aclarar es qué ocurrirá cuando termine el plazo de vigencia del régimen ZEC si éste no se prorroga indefinidamente. Hay que dar respuesta a si las entidades ZEC, tendrán que liquidarse, o podrán seguir vivas como si se tratara de cualquier otra sociedad, aplicando a partir de esa fecha la normativa fiscal vigente para el resto de las sociedades.

A nuestro entender la respuesta debería ser que a la finalización de la vigencia de la ZEC, las empresas deberían seguir vivas o no a criterio de los empresarios pero sin ninguna penalización fiscal adicional.

### 6.3.- La visión de los agentes externos

Complementariamente a las cuestiones anteriores, existen ciertos ámbitos en la normativa fiscal que, según la visión de los asesores fiscales, podrían ayudar a potenciar el instrumento ZEC. Las propuestas que hemos incluidos son básicamente dos.

En primer lugar, debería estudiarse la posibilidad de aplicar a las entidades ZEC, otro tipo impositivo superreducido (entre el 1 y el 2,5 por ciento), para actividades de interés general en la Comunidad o para aquéllas que creen un determinado número de empleos adicionales.

En segundo lugar, se propone incrementar el catálogo de beneficios fiscales con el establecimiento de otro tipo de incentivos a las entidades ZEC, como bonificaciones en las cotizaciones sociales, presupuestos separados para subvenciones por la realización de inversiones o de determinada creación de empleo adicional (contratos indefinidos, de discapacitados, de personas de edad superior a una a determinar,...)

Junto con estos aspectos críticos respecto al propio incentivo fiscal, los expertos consultados<sup>26</sup> coincidieron en destacar otro tipo de elementos que exceden este ámbito de acción. Así, por ejemplo, destacaron que la imagen de Canarias, y en general de España, en el exterior no puede considerarse precisamente como *business friendly*, al contrario que otras Zonas Especiales como Irlanda o Hong Kong, lo que a su vez dificulta la labor de promoción del Consorcio en el exterior.

Otro aspecto que se puntualizó fue la inexistencia de un instrumento financiero que compense la falta de apoyo de las entidades financieras a las iniciativas empresariales mediante fondos de capital semilla, que permitan impulsar la natalidad empresarial, o de capital riesgo, destinados a la ampliación y fortalecimiento de proyectos empresariales consolidados. Eso sí, siempre con los controles necesarios para evitar el estímulo de inversiones meramente especulativas.

Se reiteró como principal traba en la captación de inversión exterior la manifiesta escasez y elevado coste del suelo industrial, así como el no contar con un “diamante”/éxitos divulgables que exhibir a la hora de atraer capitales. A este respecto, la falta de iniciativas que permitan consolidar a Canarias como plataforma tricontinental y el desaprovechamiento del atractivo de Canarias en base a sus capacidades para crear clusters y ofrecer nuevos

---

<sup>26</sup> Las siguientes conclusiones son un brevísimo resumen de la consulta realizada a un grupo de 14 expertos independientes durante la preparación del Plan Estratégico de la ZEC. Para más información sobre tales opiniones, puede solicitarse dicho documento al Gabinete de Presidencia del Consorcio.

servicios también son debilidades detectadas por la mayoría de los expertos consultados por el Consorcio. El hecho de que la ZEC no tenga responsabilidad directa en el proceso de toma de decisiones en lo que atañe a la creación de parques tecnológicos, la puesta en marcha de la Zona Franca o la oferta de suelo industrial, entre otras, hace mella en su capacidad para contribuir a la diversificación productiva de la región.

Un dato de interés registrado en el transcurso de las conversaciones con agentes externos es que existe un gran desconocimiento de las iniciativas tecnológicas que existen a día de hoy en Canarias, así como entre los directivos canarios en cuanto a la propia existencia o ventajas de la ZEC. Por ejemplo, en el sector industrial, un 85 por ciento de los directivos carece de información sobre las ventajas que ofrece y su ámbito de actuación, confundiendo frecuentemente la ZEC con algo meramente locativo, destinado a empresas extranjeras que quieran establecerse, más que como una herramienta de la que puedan beneficiarse también los empresarios locales.

Estas consideraciones de carácter más general vuelven a incidir en una cuestión que venimos apuntando a lo largo de todo el documento. El incentivo fiscal puede ser relevante de cara a mejorar la atraktividad de un territorio pero es sólo uno de los aspectos que cuentan en su caracterización. Sobre esta cuestión seguiremos profundizando en el siguiente Apartado.

## 7.- RECOMENDACIONES DE CAMBIOS DE PERSPECTIVA ECÓNOMICA: DE LOS “COSTES DE LA ULTRAPERIFERIA” A LOS DETERMINANTES DE LA ATRACTIVIDAD Y LA “REGIÓN-FRONTERA”

### 7.1.- La nueva visión de la política regional europea

El debate acerca de la reforma del Régimen Económico y Fiscal, y de la Zona Especial Canaria en particular, debe basarse en gran medida en las grandes líneas que orientan la política regional, muy marcada en nuestro caso por las consideraciones de la Comisión Europea. Para entender el por qué de este razonamiento hay que dejar patente que la política regional europea no sólo contempla los fondos financieros asignados a través del Fondo de Cohesión, el FEDER y el FSE (así como otros fondos secundarios), sino que también regula las ayudas de estado de finalidad regional, que es donde se encuentra el origen regulatorio del REF.

Es bien conocido el hecho de que Canarias disfruta en el entramado jurídico comunitario de una posición especial, derivada de su alineación dentro del conjunto de regiones denominadas *ultraperiféricas*. Uno de los objetivos de este apartado es destacar aquellos aspectos novedosos en los que se basa este tratamiento diferencial y las implicaciones que ha supuesto para Canarias en diversos frentes. Asimismo, creemos oportuno realizar una serie de reflexiones sobre este concepto y las amenazas que podrían existir respecto al mismo.

El marco diferenciado del que disfruta Canarias tiene sus orígenes en respuestas históricas de los agentes canarios a su entorno y a su condición geoeconómica 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 del Tratado de Ámsterdam abría una válvula de escape que podría permitir a nuestra región mantener un marco institucional que respetara su idiosincrasia.

La incorporación del Art. 299.2 en dicho Tratado supone el reconocimiento de la ultraperiféricidad en el Derecho Primario de la Comunidad, algo insólito hasta el momento. A partir de este Tratado, las siete Regiones Ultraperiféricas (RUP) europeas cuentan con una base jurídica sólida y estable para el reconocimiento de sus especiales circunstancias y para la adopción de medidas destinadas a atender su especial problemática. El Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007, establece en su artículo 349 (antiguo 299.2) lo siguiente para este conjunto de regiones:

“Teniendo en cuenta la situación estructural social y económica de Guadalupe, la Guayana Francesa, Martinica, la Reunión, San Bartolomé, San Martín, las Azores, Madeira y las islas Canarias, caracterizada por su gran lejanía, insularidad, reducida superficie, relieve y clima adversos y **dependencia económica de un reducido número de productos**, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente a su desarrollo, el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará medidas específicas orientadas, en particular, a fijar las condiciones para la aplicación de los Tratados en dichas regiones, incluidas las políticas comunes.”

Es decir, el aspecto que desde una perspectiva económica define la especial configuración de las regiones ultraperiféricas es su dependencia de un reducido número de productos. En otras palabras, su escasa diversificación.

Siguiendo las pautas marcadas por los Tratados de la Unión Europea, el documento “Estrechar la asociación con las regiones ultraperiféricas”<sup>27</sup> vino a desarrollar los elementos básicos de la estrategia establecida por la Comisión, a petición del Consejo Europeo, para tener en cuenta las necesidades específicas de estas regiones, especialmente en los ámbitos de la política de transportes y de la reforma de la política regional. En concreto, la Comisión estableció tres prioridades de intervención para la futura estrategia de desarrollo relativa a las RUP: la competitividad, la accesibilidad y la compensación de las demás dificultades y la integración en la zona regional. Además, se decidió que las prioridades a favor de las regiones ultraperiféricas se establecieran por medio de una serie de instrumentos privilegiados: la política de cohesión económica y social y las demás políticas comunitarias.

El documento concretaba aún más y proponía una serie de actuaciones clave para mejorar la situación de las RUP. En concreto se incluyen una serie de iniciativas dentro de la política de cohesión general, además de un programa específico de compensación de los costes adicionales y un plan de acción a favor de la gran vecindad. En otras políticas distintas a la de cohesión, se incorporan medidas específicas relativas a las ayudas estatales y a ciertos sectores concretos como la agricultura y la pesca.

Una vez pasados los tres primeros años de aplicación de esta estrategia de actuación para las RUP, la Comisión Europea preparó una nueva Comunicación<sup>28</sup> dirigida al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, denominada “*Estrategia para las regiones ultraperiféricas: logros y perspectivas*”, en donde se revisa el estado actual de dicha estrategia. En concreto, el documento se marca una serie de objetivos. El primero es realizar una valoración del proceso de aplicación de la estrategia establecida en 2004, aspectos que son ampliamente desarrollados en un documento de

---

<sup>27</sup> COM(2004) 343 final.

<sup>28</sup> COM(2007) 507 final. Dicha comunicación se publicó el 12 de septiembre de 2007.

trabajo que se adjunta a dicha comunicación<sup>29</sup>. El segundo objetivo es proponer una serie de medidas de corto plazo que servirían para aplicar de forma plena la estrategia establecida en 2004. En tercer lugar, se aprovecha la ocasión para abrir un debate sobre nuevos retos de largo plazo, incluyendo la propuesta de cuatro temas específicos que se considera pueden ser claves para el futuro de las RUP.

Este debate sobre las cuestiones de largo plazo dio lugar a una Comunicación de la Comisión<sup>30</sup> fruto de una amplia consulta entre las instituciones europeas, los Estados miembros, las regiones ultraperiféricas, los grupos socioprofesionales, los centros de investigación y las universidades. En la misma, se pone de manifiesto la “consideración de las regiones ultraperiféricas como *regiones oportunidad* con un gran potencial de desarrollo”. De este modo lo que viene a proponer la Comisión es un cambio de enfoque para la futura estrategia que se debe aplicar a las regiones ultraperiféricas, tratando de abrir un nuevo paradigma en el que las regiones ultraperiféricas no se contemplan como *regiones problema* sino como *regiones oportunidad*.

Si bien parece que la estrategia anterior ha venido dando buenos resultados, no parecer ser una vía que pueda ser proyectada mucho más allá en el tiempo. Una estrategia compensadora de costes como es, en gran parte, la planteada en 2004 resulta, en el largo plazo, insostenible. De este modo una de las cuestiones que se han suscitado en el debate es que si bien se conviene en la aceptación del carácter permanente de las desventajas que afectan a tales regiones, también se reconoce que los instrumentos existentes para compensar dichas desventajas tienen que incidir especialmente en los factores positivos y ventajas comparativas que tienen estas regiones respecto de la Unión Europea y de terceros países vecinos. Incluso se establecen grandes líneas en esta materia como el reconocimiento de una situación geoestratégica única, así como potencial específico en materia de energías renovables, observación y seguimiento de los efectos del cambio climático y biodiversidad.

En definitiva, el nuevo paradigma propuesto, “centrado en el aprovechamiento de los puntos fuertes de las regiones ultraperiféricas como factor impulsor del desarrollo económico”, supone un cambio importante, una renovación a fondo, de la estrategia, de modo que se propone poner mayor énfasis en “sectores de gran valor añadido<sup>31</sup> y también en el importante papel de las regiones ultraperiféricas como avanzadilla de la Unión Europea en el mundo”.

---

<sup>29</sup> SEC(2007) 1112.

<sup>30</sup> COM(2008) 642 final, Las regiones ultraperiféricas: una ventaja para Europa.

<sup>31</sup> Los sectores propuestos por la Comisión Europea son la agroalimentación, la biodiversidad, las energías renovables, la astrofísica, la ciencia aeroespacial, la oceanografía, la vulcanología o, incluso, la sismología.

En definitiva, con este nuevo enfoque se pretenden concentrar las fuerzas de acción en el desarrollo de nuevos sectores o proyectos concretos que creen alto valor añadido y desarrollo sostenible, conduciendo en el largo plazo a una nueva “estrategia europea renovada a favor de las regiones ultraperiféricas”.

A nuestro juicio, la perspectiva adoptaba en este enfoque renovado nos conduce a una serie de reflexiones de gran interés estratégico para el futuro socioeconómico del archipiélago canario y, en particular, de la Zona Especial Canaria. El primer aspecto de relevancia es que la ultraperiferia ha traído grandes beneficios al territorio canario mejorando las dotaciones de los fondos de la política regional europea, el reforzamiento de las organizaciones comunes de mercado de ciertos productos, un acceso privilegiado a las ayudas de estado de finalidad regional y hasta el establecimiento de iniciativas específicas dentro de los programas de investigación y desarrollo. El fundamento de estas decisiones se ha encontrado en la existencia de costes adicionales derivados de la ultraperiféricidad. Todas son medidas destinadas a modular o compensar tales costes.

Sin embargo, todo parece indicar que **esta estrategia no tiene futuro dentro del ámbito comunitario**, tal y como ha puesto claramente de manifiesto la última Comunicación de la Comisión Europea. Este es el final lógico de una comprensión de la ultraperiferia desde una sola perspectiva, la de los costes que genera. Sin embargo, la ultraperiferia permite a Canarias disfrutar de una serie de *rentas de situación* que benefician claramente los intereses isleños. De esta forma, nuestra situación remota nos permite tener un clima privilegiado todo el año, cuestión en la que reside el germen de nuestro éxito turístico. La ubicación geográfica nos permite ser un punto neurálgico clave en los movimientos internacionales de mercancías, siendo de gran relevancia de cara al futuro nuestra cercanía al continente africano. La insularidad alejada sirve de paraguas a muchas actividades económicas que no tienen competidores externos, como pudiera ser el caso de la producción energética o de las actividades de comercio minoristas.

Es decir, la ultraperiferia es una condición permanente de nuestro entorno, el impositivo geofísico en este sentido es inmutable, pero ello no implica que si se tienen que tomar medidas compensatorias de tales condiciones incuestionables, tales medidas deban ser pasivas o *compensatorias de costes*. También pueden adoptarse medidas y acciones proactivas, incentivadoras o impulsoras de las ventajas que nos ofrecen las rentas de situación. Esta es la perspectiva que sutilmente impregna el Comunicado de la Comisión Europea, Las regiones ultraperiféricas: una ventaja para Europa. El cambio de estrategia va en esa línea. Por lo tanto, en nuestra opinión, se debería ir trabajando para que las medidas que se propongan a partir de este momento para diseñar el futuro régimen diferencial canario estén en consonancia con esta línea de pensamiento. Bajo este paradigma se considera que se debería formular la futura configuración de la ZEC.

Junto con esta primera reflexión, subyace una segunda que, en parte, se vincula al razonamiento que hemos estado realizando. La región canaria cuenta con un régimen económico y fiscal especial que se sustenta en el carácter ultraperiférico del archipiélago. Debemos plantearnos en este punto si el régimen propuesto está diseñado de forma que ayude a superar los obstáculos que atenazan el potencial de crecimiento de estos territorios. El artículo 349 del Tratado de Lisboa definía a las regiones ultraperiféricas desde una perspectiva meramente económica como territorios con una “dependencia económica respecto de un pequeño número de productos”. ¿Está ayudando el REF canario a paliar esta dependencia?

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 el futuro de la economía, la sociedad y el empleo en Canarias. Las principales características de este marco institucional son el resultado de unos logros históricos que se ven sujetos a continua discusión, renovación y modificación. Por este motivo, como introducción, conviene señalar los aspectos históricos más destacados del régimen. Esta perspectiva permitirá entender con mayor profundidad el significado de los cambios acaecidos y sus potenciales efectos en los próximos años.

Desde que el 8 de julio de 1994 entrara en vigor la Ley 19/1994, las islas no habían experimentado una situación económica recesiva. Este cambio en el panorama económico ha alterado la lectura que los agentes económicos hacen del REF. Ha quedado claramente de manifiesto que es un sistema que funciona bien cuando los beneficios son importantes y van en ascenso, pero no cuando los mismos retroceden o, incluso, muchas empresas caen en pérdidas. La urgencia de la situación ha movilizó a la sociedad a pedir reformas del régimen; sin embargo, consideramos de gran relevancia no realizar la reflexión tan sólo desde el punto de vista coyuntural que tanto apremia, sino aprovechar la reflexión que se va a iniciar como consecuencia del momento concreto para valorar hasta qué punto el REF ha ayudado realmente a mejorar los *problemas de fondo* de la economía canaria.

Sin ánimo de ser excesivamente exhaustivos vamos a plantear tres cuestiones que creemos deben ser impulsadas o motivadas por el régimen. En primer lugar se sitúa la escasa diversificación de nuestro tejido productivo. Este es un aspecto de especial significancia porque, como tuvimos ocasión de comprobar, ésta era la característica que señalaba la Unión Europea como rasgo económico definitorio de las regiones ultraperiféricas. Y gracias al disfrute de tal condición especial, Canarias puede tener en la actualidad un régimen especial. Sería un fracaso del sistema de incentivos no haber logrado atemperar el problema que, de fondo, lo justifica. Para ilustrar esta cuestión, en la Tabla 13 hemos incluido un análisis de concentración sectorial de la producción en las regiones españolas. Del análisis de los

resultados obtenidos se concluye, en primer lugar, que Canarias es una de las regiones españolas con mayor concentración sectorial en sus niveles de producción; tan sólo Baleares se encuentra en una situación similar. Además, el paso del tiempo ha intensificado ese proceso de concentración que ya partía de niveles tan notorios.

**TABLA ZEC11.- GRADO DE DIVERSIFICACIÓN DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS.  
2000-2006.**

	Año 2000				Año 2006			
	Sectores mayor peso		Sectores menor peso		Sectores mayor peso		Sectores menor peso	
	Cinco	Diez	Cinco	Diez	Cinco	Diez	Cinco	Diez
Andalucía	52,04	81,59	1,98	6,50	57,30	83,48	1,57	5,06
Aragón	42,21	68,84	3,54	11,93	48,20	72,30	2,70	10,25
Asturias	50,33	76,71	1,88	6,40	54,83	80,11	1,57	5,84
Baleares	69,32	89,40	0,66	3,31	68,39	90,81	0,45	3,03
Canarias	63,88	89,54	0,66	2,64	65,62	91,35	0,56	2,25
Cantabria	49,17	75,25	2,65	9,28	53,75	78,28	2,02	7,84
Castilla y León	46,91	73,73	3,20	8,72	49,94	76,48	2,69	7,61
Castilla - La Mancha	49,39	74,48	2,98	8,95	51,63	77,50	2,70	7,65
Cataluña	49,06	69,79	3,86	12,90	53,86	75,03	3,47	10,53
Comunidad Valenciana	50,44	72,74	3,86	10,60	54,93	78,25	3,14	9,08
Extremadura	55,90	84,67	0,77	2,76	57,19	86,07	0,67	2,36
Galicia	45,81	73,07	3,09	9,27	50,56	76,18	2,81	7,64
Madrid	56,57	82,21	1,55	5,97	59,78	85,17	1,12	4,94
Murcia	48,67	76,05	3,22	9,09	52,81	78,65	2,25	7,53
Navarra	41,25	67,99	3,30	11,11	45,45	71,49	2,69	9,99
País Vasco	46,03	72,74	3,53	10,82	49,44	75,78	2,80	8,74
La Rioja	47,46	71,79	2,99	10,40	48,26	73,63	2,92	9,65
ESPAÑA	49,28	74,53	3,99	11,07	53,76	78,45	3,25	8,75

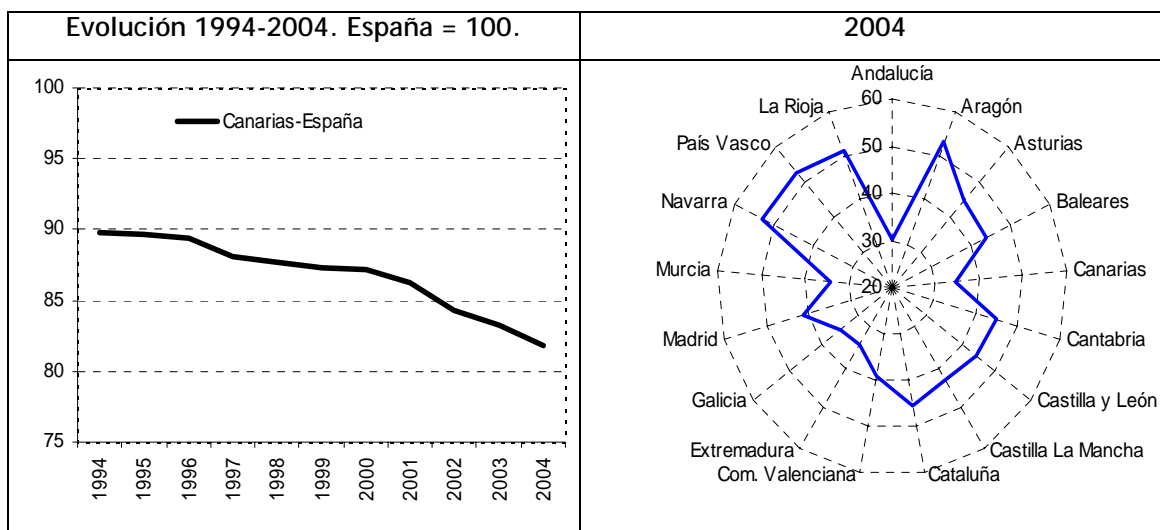
Fuente: Elaboración propia a partir de la Contabilidad Regional de España, Instituto Nacional de Estadística.

Por lo tanto, el REF no ha conseguido paliar la excesiva dependencia que tiene la economía insular de un escaso número de productos. Esto se comprende fácilmente si tenemos en cuenta que las dos figuras del REF que más intensamente han sido utilizadas, la Reserva para Inversiones en Canarias (RIC) y la Deducción por Inversión en Canarias (DIC), son, por naturaleza, reforzadoras del propio sector en el que se generan. Primero porque los sectores que más beneficios tienen (es decir, los que ganan cuota de mercado) son los que más pueden hacer uso de ellas. Segundo porque existe una elevada tendencia a que las empresas reinviertan sus beneficios en el mismo sector en el que ya operan. Si tenemos en cuenta que

los sectores que han funcionado bien en los últimos años han sido en los que se encontraba especializada la economía canaria, es fácil comprender esta tendencia concentradora<sup>32</sup>.

Una segunda cuestión que se plantea como problemática dentro del esquema productivo canario y que se viene señalando desde los años setenta es la escasa capitalización de las empresas canarias. De hecho, los incentivos a la inversión, tan importantes en el REF, son el producto de un intento de paliar este problema concreto de nuestra estructura económica. Como puede observarse en el Gráfico 7, desde que se pusiera en marcha el nuevo sistema de incentivos a la inversión del REF (1994), el stock de capital productivo por habitante canario no ha hecho más que divergir respecto a la referencia nacional. Lo que indica que el sistema ha sido incapaz de permitir acercar el grado de acumulación de capital productivo en Canarias al de la media española. Asimismo, se incluye un gráfico con la información de todas y cada una de las regiones españolas. En el mismo se puede distinguir cómo Canarias es la cuarta región con menor capitalización productiva por habitante, superando tan sólo a Andalucía, Extremadura y Murcia.

**GRÁFICO 7-. CAPITALIZACIÓN DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS.  
1994-2004 (Stock de capital productivo por habitante).**



Fuente: Elaboración propia a partir del Stock de capital en España y su distribución territorial (1964-2007), Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas y Fundación BBVA.

Finalmente, habría que analizar el impacto que ha tenido el REF sobre la acumulación de factores productivos estratégicos para nuestra economía como el capital humano o el capital tecnológico. Esta cuestión es clave para mejorar la posición competitiva del archipiélago en

<sup>32</sup> Resulta especialmente preocupante que en una clasificación sectorial compuesta por 26 sectores, los diez que menos producción concentran se queden en un escuálido 2,25 por ciento. Asimismo quisiéramos destacar la influencia que la escasa diversificación de la estructura productiva insular tiene en factores clave de nuestro crecimiento y desarrollo económico como, por ejemplo, el capital humano.

la economía global y sobre estas cuestiones debiera incidir especialmente nuestro sistema diferencial. Sin embargo, la tendencia ha sido de pérdida de posiciones del archipiélago respecto a la referencia nacional.

Desde nuestra perspectiva, el análisis y la reforma del REF debe realizarse teniendo en cuenta no sólo los aspectos coyunturales que impone la crisis actual, sino que deben incorporarse estas consideraciones más estructurales, porque al fin y al cabo el sistema debe incluir los incentivos que ayuden a los agentes económicos canarios, especialmente a los empresarios, a tomar las decisiones más eficaces desde una perspectiva estratégica de medio y largo plazo. Su papel es insustituible, pero la Administración debe facilitarles la tarea todo lo posible e incentivar e impulsar a aquéllos que optan por innovar y transitar por el camino de futuro que espera en la economía global a nuestro archipiélago. Esta es la filosofía que impregna la futura política regional europea.

## **7.2.- Conceptos básicos en la nueva estrategia de desarrollo económico de Canarias**

### **7.2.1.- Planteamiento**

En las líneas anteriores se ha puesto de manifiesto el nuevo enfoque que sostendrá el desarrollo de la política regional europea a partir de 2013 y sus potenciales efectos sobre el devenir del Régimen Económico y Fiscal. Hemos chequeado la insuficiencia del Régimen, tal y como se estructura en la actualidad, para dar respuesta a los principales problemas que presenta la economía canaria.

El previsible cambio de enfoque que se produciría a partir de 2013 en la estrategia para las regiones ultraperiféricas europeas debe hacernos pensar en cuáles deben ser los aspectos que serán determinantes en el futuro para las mismas. Sobre tales condiciones profundizaremos algo más, puesto que deben ser los pilares que sostengan la definición de nuestro futuro modelo de integración.

Desde esta perspectiva consideramos que existen dos conceptos estratégicos básicos para nuestro futuro. El primero es la definición de los aspectos que condicionan la atraktividad de nuestro territorio. Es decir, cuáles son los aspectos que inciden en nuestras posibilidades de hacer la economía de las islas atractiva para los capitales exteriores y la acción emprendedora local. El segundo consiste en una definición algo más amplia de los denominados "efectos región frontera", sobre los que estableceremos un perfil de condicionantes más duraderos en el tiempo y más cercanos a los que debe afrontar la economía del archipiélago para hacer frente a su condición de región de insularidad alejada.

### 7.2.2.- La atraktividad territorial

La inversión es una función en la que resulta determinante la elección del producto a fabricar, la organización y orientación de mercado y, también, del territorio en el que ubicarse. A la vista de la relevancia de la variable espacial en la decisión del inversor, es ineludible sopesar qué condiciones de atraktividad oferta ese territorio en términos comparativos respecto a otros alternativos. Dichas condiciones conforman una función múltiple donde las distintas variables tendrían su correspondiente coeficiente de ponderación.

En cualquier caso, lo cierto es que la naturaleza de esas distintas variables que inciden sobre la atraktividad de un territorio distingue entre aquellas de carácter real, como podría ser la existencia de suelo adecuado, de personal cualificado, o de medios de transporte, y los incentivos sostenidos por normativas, líneas de ayuda y promoción. Este segundo grupo, a su vez heterogéneo, tiene como producto estrella a los de índole fiscal.

La atraktividad tiene diferentes dimensiones, pero la dimensión más potente, en la que se ha hecho mayor hincapié ha sido en su capacidad para captar la atención del inversor al comparar diferentes territorios o regiones. Es decir, la atraktividad va muy vinculada a la capacidad de competencia de diversos territorios, que buscan desplazar o deslocalizar parte de la producción que se desarrolla en otros destinos hacia sus fronteras.

Esa capacidad que se tiene para atraer inversiones a un territorio puede obedecer a diferentes planteamientos. Como ejemplo ilustrativo, puede considerarse que la oferta de ventajas obedece a un plan estratégico. Esto es, los territorios tienen su estrategia de atracción y la formulación de incentivos, lógicamente, obedece a la misma. Por lo tanto, los incentivos han de encajar con un ordenamiento jurídico expresamente autorizado y concretado en sus procedimientos. La preferencia más extendida entre los analistas actuales, es el de inversiones selectivas o discriminatorias. Concretamente, interesan las denominadas "actividades hacia atrás", compuestas por productos cuya elaboración requiere gerencia de alto nivel *in situ*, personal de gran cualificación, laboratorios o centros de investigación encargados de calidad, innovación, y orientadas a los mercados internacionales. Esta visión es la que vienen sosteniendo los autores de líneas como la Nueva Geografía Económica, como tuvimos ocasión de destacar en su momento. Las fuentes del crecimiento que aseguran el progreso económico pivotan sobre las tecnologías y sus innovaciones, la cualificación laboral y el conocimiento, la eficiencia productiva y la atención a señales de demanda donde quiera que se encuentre.

¿Qué aspectos nos sirven de referencia en el estudio de la atraktividad que tienen los territorios? Entre otros se encuentran la legislación sobre la movilidad del capital, al ser el núcleo duro del acceso a incentivos; las acciones de captación de inversores externos (ferias, jornadas, foros...); el apoyo presupuestario por parte de las Administraciones Públicas; el planeamiento de ordenación territorial; los indicadores macroeconómicos, de estructura empresarial, bienestar y malestar socioeconómico; la estructura demográfica y social; el sistema institucional, asociativo y político; las redes de cooperación y conectividad.

Desde esta perspectiva, Canarias ha de revisar sus condiciones de atraktividad debido a que su pérdida es como una prima de riesgo, puesto que empeora el coste de atracción si los incentivos no son lo suficientemente buenos. Ello contribuiría adicionalmente a la aparición de fenómenos de desacoplamiento, o a las conocidas como trampas de pobreza, tan características de esta etapa de globalización, y que supone un peligro inminente sobre las posibilidades de desarrollo de las diferentes economías.

### **7.2.3.- La condición de Canarias como Región Frontera**

Las especialidades históricas y presentes de Canarias siempre han tenido como argumentación de causalidad su condición de insularidad alejada. Ese factor insular ha servido para que política, institucional y jurídicamente, el régimen regulatorio de las Islas adoptase márgenes de maniobra con relativa autonomía (declinante con el paso del tiempo) en cuanto a su modelo productivo y relaciones con el exterior. El reconocimiento constitucional de la especialidad canaria en la Constitución española y de su status de Región Ultraperiférica en el seno de la UE, reinciden en esa vinculación a lo geográfico de sus esferas de diferenciación (el hecho diferencial canario).

En la configuración del modelo productivo canario los elementos geográficos (externalidades naturales y posición geoestratégica) han jugado un papel muy relevante en la tipología de especializaciones económicas. Es más, el cuadro de actividades y el de su fiscalidad comercial de menor presión que el régimen común del Estado, unido al factor histórico de inserción en la geografía internacional económica, ha provocado que más del 80 por ciento de lo que produce Canarias sean servicios y no bienes (insularidad, más accesibilidad importadora, más fiscalidad comercial baja). Lamentablemente, un tamaño económico relativamente pequeño y sus dedicaciones mayoritarias centradas en producciones no transables y en productos maduros, colocan al archipiélago en una dinámica de inserción de cierta debilidad en la economía global. Sus ingresos por ventas al exterior caen paulatinamente, mientras que sus compras a los mercados internacionales mantienen cuotas importantes. En definitiva, Canarias pierde competitividad.

Cuando analizábamos los factores que determinaban la atraktividad de un territorio dábamos especial relevancia a lo que significaban las economías externas (dotaciones de bienes y servicios públicos, recursos soportes de infraestructuras y equipamientos, redes de conectividad con el exterior). Esa función de crear economías externas, responsabilidad en gran medida de las Administraciones Públicas, se proyectan, ejecutan y financian con cargo a partidas presupuestarias de la Administración Central y, desde 1986, con fondos y programas comunitarios.

En el ámbito de lo autonómico y local encontramos uno de los *trade-off* más significativos de Canarias. Mientras que muchas de las competencias relativas a la creación de economías externas se han transferido parcialmente a las instituciones locales, la capacidad financiera de las mismas es muy limitada como consecuencia de la menor fiscalidad. Por eso una gran parte del stock de economías externas dependerá de las transferencias del Estado y la Unión Europea, lo que viene determinado por la capacidad de negociación de las autoridades y representantes políticos de las Islas con autoridades nacionales y por la voluntad de las fuerzas políticas representadas en las Cámaras correspondientes. Asimismo, algunas de estas dotaciones están reconocidos en la el REF, por lo que existe el deber del Estado de atender una serie de necesidades en las Islas.

Hasta nuestros días el paradigma de la cuestión territorial canaria y sus consecuencias económicas ha girado básicamente sobre un gran causante: el coste de la insularidad. Los usos que ha tenido este concepto han sido muy amplios y contradictorios. El cuello de botella, los costes prohibitivos, la desconexión de enlaces, las facturas adicionales de dotaciones en distintas islas, los sobrecostes de servicios por infrautilizaciones o dispersión de capacidades sin economías de tamaño o escala, forman parte del conjunto de argumentaciones que se han exhibido bajo el paradigma del coste de la insularidad.

Si bien a menudo hemos sacado a relucir los costes de insularidad, mucho menos frecuente es hacer mención a las rentas de la insularidad. Con ello nos referimos a las condiciones propias tan favorables para tantos negocios de servicios como el turístico, las agroproducciones “fuera de temporada”, la relevancia de las Administraciones Públicas y, especialmente, las de su situación, que ha potenciado un magnífico complejo logístico-comercial.

Del debate de la relevancia de estos dos últimos conceptos ha surgido el término de la **ultraperificidad**, el cuál se ha venido a catalogar como la percha en la que se puede sostener el esquema de incentivos que ha predominado en el territorio canario, sin entrar en contradicción con las reglas de regulación de competencia que imponen la Comisión Europea y las reglas de la Organización Mundial del Comercio. El abrigo que nos presta este término, no obstante, también implica restricciones. Ahora las reglas del juego nos las marcan tales

instituciones y el hecho diferencial canario deberá ajustarse a partir de ahora a sus líneas estratégicas.

El modo o la fuerza con los que actuará la restricción anterior dependerán en gran medida de cómo definamos el paradigma del coste de la insularidad. Se requiere la existencia de un importante bagaje analítico que permita justificar el conjunto de medidas que en cada momento se demanden. Para ello veamos de forma muy esquemática la evolución del análisis del concepto distancia.

La distancia tenía sentido en los modelos neoclásicos que aludían a las localizaciones con sus ventajas comparativas y economías relacionadas con la asociación de costes de producción y absorciones de una demanda con tamaños y geografía situacional. Las dimensiones de la distancia no se limitan al kilometraje y su correlativo coste económico. Hay un factor tiempo al que cada vez se le da más valor. Por otra parte, la tecnología tiene una influencia negativa sobre el coste económico de la distancia, pues el progreso relativiza dichos costes. La revolución del transporte, los contenedores, técnicas del frío,... son aspectos que cambian el concepto de la distancia. Pero quizás la variante menos considerada en el análisis de la distancia es aquella línea de estudio que valora la intensidad relacional asociada a la misma. Lo contiguo y adyacente, lo próximo y las redes de enlaces, los soportes y medios de conexión configuran áreas de influencia económicas que debemos tener muy presentes a la hora de elaborar estrategias.

Este último aspecto, que ha sido ampliamente tratado en la bibliografía de los llamados "efectos frontera", permite una aproximación más consistente a la realidad presente. Es más, los costes de insularidad serían, en su versión actual mucho más relativista, uno de los sumandos que completarían otros dos componentes: los costes de transacción (problemas de información, tramitaciones y retrasos temporales de esas gestiones) y los aspectos institucionales (derivados de la heterogeneidad normativa).

Los análisis del efecto frontera respondieron originariamente a los modelos de gravedad que se elaboraban para encontrar explicaciones a las relaciones desiguales que tenían espacios contiguos (con fronteras) o próximos. Como tal empezaron a considerar aparentes paradojas y casuísticas cada vez más centradas en supuestos de cualificaciones del capital humano, avances tecnológicos, ratios demográficas o asuntos monetarios. Una de estas paradojas era la de por qué regiones de un Estado tenían entre sí mucho más relaciones que la de regiones fronterizas de dos países con potencialidades económicas mucho mayores<sup>33</sup>. Y es que los

---

<sup>33</sup> Como ejemplo paradigmático de esta observación se ha empleado la evidencia de Estados Unidos y Canadá. Los datos ponían de relieve que el comercio era más intenso entre Estados pertenecientes a Estados Unidos pero tan alejados como Illinois y California, que entre Estados pertenecientes a Estados Unidos y a Canadá pero muy cercanos entre sí, como era el caso de regiones de ambos países en la zona de los Grandes Lagos.

efectos frontera centran su atención en variables como los tamaños del PIB, las especializaciones diferentes, los precios relativos, las relaciones comerciales, los costes de operar con monedas distintas y en barreras como las informativas o culturales, el sistema de contratos, los aranceles y barreras técnicas e institucionales, la cuestión idiomática y las distancias.

El efecto frontera es la sustancia esencial de un marco envolvente: la **región frontera**. Somos conscientes que esto puede replantear muchos conceptos extendidos acerca de la historia económica canaria, por cuanto la especialidad institucional y el modelo productivo canario se deben desenvolver en un entorno geográfico en el que las fronteras con otros países son marinas. La geoeconomía canaria es el resultado de integrar su geografía y su geopolítica intermediada de la soberanía española. Para la Unión Europea su denominación de ultraperiferia es un asunto de regiones frontera o territorios no adyacentes, pero en coordenadas más cercanas a países terceros que a los comunitarios (excepción de Azores).

El concepto de región frontera adopta un nuevo significado en un contexto de globalización, puesto que en esta época se han permeado significativamente las fronteras. Esta región frontera del sur de la Unión Europea que es Canarias tendrá entonces que reflexionar ante los envites que proyectan España o la Unión Europea en su estrategia exterior. Temas como los "programas de vecindad", la cooperación con África, los Interreg, el desafío de anexos para las regiones Ultraperiféricas en redes transeuropeas y en la lectura que ha hecho sobre este grupo de regiones insulares inspirada en la Estrategia de Lisboa sobre competitividad, o el señalamiento para Canarias de hacer economía con su biodiversidad y externalidades naturales (cielo, mar, energías renovables, edificación bioclimática,...), convendría que fueran objeto de análisis a los efectos de incorporar perspectivas del modelo productivo con ajuste del hecho diferencial al nuevo entorno y sus textos vigentes, entre los cuáles se encontraría la propia ZEC.

## 8.- PROPUESTAS DE REFORMA FISCAL Y DE INTERACCIÓN CON OTROS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FISCAL

### **8.1.- Planteamiento**

Una vez se han plasmado los elementos estructurantes de la problemática que atenaza en la actualidad al archipiélago canario en el logro del objetivo de la diversificación económica mediante la ZEC, así como las restricciones que rigen el marco normativo en el que debe regularse una institución como el Consorcio de la ZEC, estamos en disposición de realizar una serie de propuestas de reforma que, consideramos, pueden contribuir a mejorar los resultados obtenidos hasta la fecha por el Consorcio en el logro de sus objetivos.

Consideraremos dos líneas de trabajo. En la primera nos concentraremos en cuestiones que tienen que ver con el diseño del propio instrumento fiscal ZEC. Bajo este esquema nos planteamos cómo se puede reestructura la ZEC para potenciar su efecto diversificador sobre el territorio canario.

En una segunda parte, plantearemos una reflexión algo más completa sobre el diseño del propio incentivo fiscal y nos preguntaremos si la ZEC es una respuesta suficientemente potente como para lograr por sí sola el objetivo de la diversificación económica que le marca la ley. De la evidencia teórica y empírica que se ha ido obteniendo a lo largo de este estudio se puede deducir que sería interesante una reforma algo más profunda del sistema de incentivos económicos que acompaña a la ZEC si queremos mejorar las probabilidades de éxito en el logro del objetivo de la diversificación.

### **8.2.- Propuesta de reforma del instrumento fiscal**

#### **8.2.1.- Introducción**

El diseño a realizar del que puede ser en el futuro un régimen jurídico de la Zona Especial Canaria más adecuado debe tener presente tres grandes grupos de cuestiones: en primer lugar, la propia evolución normativa de este régimen especial; en segundo lugar, los problemas que se han detectado en la práctica con la aplicación de la normativa vigente; y, en tercer lugar, el marco normativo comunitario e internacional que debe ser respetado por la normativa española interna donde quedaría recogida su regulación. Aunque se trata de tres cuestiones muy interrelacionadas: la propia evolución normativa encuentra su explicación, en muchos casos, en la normativa comunitaria e internacional a respetar, y en otros, en problemas prácticos detectados con la aplicación de la normativa.

Por lo que se refiere a la evolución normativa, expuesta en otro lugar de este estudio, y de la que pueden extraerse importantes enseñanzas, habrá que tener presentes los diseños de la Zona Especial Canaria fundamentalmente en cinco momentos normativos: en la originaria Ley 19/1994 y tras las modificaciones introducidas por el Real Decreto-Ley 3/1996, la Ley 13/1996, el Real Decreto-Ley 2/2000 y el Real Decreto-Ley 12/2006. No obstante, puesto que han sido los únicos que se han aplicado en la práctica, los más relevantes son los dos últimos diseños normativos, posteriores a las Decisiones de la Comisión Europea sobre la Zona Especial Canaria de los años 2000 y 2006. En particular, los criterios o razones manifestados por las autoridades europeas en estas Decisiones para aceptar el régimen han de ocupar un lugar relevante en cualquier propuesta normativa de futuro. Aunque deberá tenerse en cuenta cuáles eran las disposiciones comunitarias aplicadas en cada caso, que no son siempre coincidentes, a partir de la vigencia temporal limitada de algunas de ellas.

En cuanto a los problemas detectados en la práctica de la aplicación de la normativa vigente, también puestos de relieve en otro lugar de este estudio, igualmente han de ocupar un lugar destacado en cualquier propuesta de modificación normativa del régimen de la Zona Especial Canaria. Se trata de un aspecto fundamental porque el contraste de una norma con su aplicación en la realidad permite descubrir las eventuales incorrecciones y limitaciones de la misma, mostrando el camino por el que debe ir una reforma de la misma dirigida a su mejora.

Finalmente, en lo relativo al marco comunitario e internacional a respetar habrán de tenerse en cuenta las disposiciones comunitarias en materia de ayudas de Estado, si bien prestando una atención particular a las matizaciones introducidas en las disposiciones generales sobre esta materia en relación con las Regiones Ultraperiféricas, dentro de las cuales se encuentra Canarias. De igual forma, deberán tomarse en consideración las últimas orientaciones en el Derecho Comunitario sobre las Regiones Ultraperiféricas, en las que se ha configurado una nueva estrategia europea sobre ellas, manifestadas fundamentalmente en la *Comunicación de la Comisión de 17 de octubre de 2008 "Las Regiones Ultraperiféricas: una ventaja para Europa"* (Com (2008) 642 final). También deberán estar presentes las disposiciones comunitarias y de la OCDE en el ámbito de la lucha contra la competencia fiscal perjudicial.

Además, desde una perspectiva general, debe destacarse también la trascendencia que tiene un diseño normativo correcto técnicamente, lo más completo posible, sin lagunas y sin contradicciones, de lo que por el contrario adolece la normativa actual, en muchos casos por ser el resultado de sucesivas reformas que parten de un originario diseño de la Zona Especial Canaria que presenta importantes diferencias respecto al actual. Ese diseño normativo técnicamente correcto es algo de gran relevancia desde la óptica del principio de seguridad jurídica, en su vertiente garantizadora de la previsibilidad o calculabilidad de las consecuencias tributarias de los supuestos de hecho previstos. En el ámbito de los beneficios fiscales esto es algo esencial, pues los operadores económicos deben tener la mayor certeza

posible acerca de las consecuencias tributarias de sus actuaciones económicas, realizadas en muchos casos en función de su tratamiento por parte de la norma fiscal.

## 8.2.2. Finalidad de la Zona Especial Canaria

### 8.2.2.1.- Fundamento

El punto de partida a la hora de diseñar un régimen fiscal especial como el de la Zona Especial Canaria debe ser la identificación de la finalidad o finalidades que se pretenden lograr con el mismo. Además, en el ámbito de los incentivos fiscales la existencia de unas finalidades para cuya consecución se establecen los mismos, es fundamental. Puesto que los incentivos fiscales son unas medidas desgravatorias específicas que reducen o eliminan la tributación conforme a las reglas generales, lo que encuentra su justificación en unas determinadas finalidades, normalmente de carácter social o económico, que se quieren alcanzar con ellos. La identificación de esas finalidades, por tanto, no sólo es clave, sino también es el primer aspecto a tomar en consideración, a la hora de diseñar el régimen fiscal de la Zona Especial Canaria. Una vez identificada la finalidad o finalidades de este régimen fiscal especial se podrá ya diseñar el mismo teniendo en cuenta que dicho diseño deberá ser idóneo, adecuado y coherente con la finalidad o finalidades que se persiguen con el mismo.

Además, esto adquiere una particular importancia, cuando se trata de un régimen fiscal especial, el de la Zona Especial Canaria, que se inserta en un régimen fiscal especial más amplio, el Régimen Económico y Fiscal de Canarias. De este modo, en la identificación de la finalidad del régimen fiscal de la Zona Especial Canaria se habrá de determinar si dicha finalidad es exactamente la misma que la perseguida con el Régimen Económico y Fiscal de Canarias en el que aquél se inserta o si constituye una especificación de la misma o un aspecto concreto de la finalidad más amplia perseguida por el régimen fiscal especial canario. De seguir esta segunda alternativa, que en nuestra opinión es la más adecuada, la Zona Especial Canaria constituiría un elemento del Régimen Económico y Fiscal de Canaria dirigido fundamentalmente a la consecución de una finalidad más limitada y específica, propia y peculiar. Esto es coherente, en nuestra opinión, con el diseño que ha tenido la Zona Especial Canaria desde sus orígenes, propio de este tipo de zonas económicas especiales, que de un modo u otro queda delimitado para un ámbito más reducido que el que pueden tener otros beneficios fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias: se aplica únicamente a determinados sujetos (ámbito subjetivo) y a determinadas actividades económicas (ámbito objetivo) y no a la generalidad de sujetos o actividades económicas que operan en un territorio determinado, las Islas Canarias.

Desde esta perspectiva, la Zona Especial Canaria ocuparía un determinado lugar, propio, específico y peculiar, dentro del Régimen Económico y Fiscal de Canarias en el que se inserta. Puesto que esta figura sería la principal encargada de lograr un determinado aspecto de la finalidad más amplia perseguida con el régimen fiscal especial del archipiélago.

#### 8.2.2.2.- Recepción normativa expresa

Cuestión distinta a la indudable necesidad de que el régimen fiscal especial de la Zona Especial Canaria tenga una finalidad o finalidades determinadas es la relativa a si esa finalidad o finalidades deba o no ser recogida de forma expresa por su normativa. Lo que a su vez plantea, en el caso de que efectivamente el Derecho positivo acogiera expresamente aquéllas, si esta recepción habría de hacerse simplemente en el Preámbulo o Exposición de Motivos del cuerpo normativo correspondiente o si tal recepción debería llevarse a cabo en el propio articulado. En concreto, en este último caso, el artículo adecuado para recoger la finalidad o finalidades de la Zona Especial Canaria sería el primero con el que se comienza su regulación.

Como es sabido, la regulación positiva de la Zona Especial Canaria, desde sus orígenes en la inicial Ley 19/1994 hasta su versión actual tras la modificación del Real Decreto-Ley 2/2000 (el Real Decreto-Ley 12/2006 no introdujo variación alguna en esta cuestión) ha seguido la última opción mencionada: el art. 28 de la Ley 19/1994, en sus distintas redacciones, ha previsto siempre la finalidad de la Zona Especial Canaria, aunque haya variado algo su contenido con el tiempo. Además, debe destacarse que la explicitación normativa expresa en el articulado de la ley de la finalidad perseguida con un incentivo fiscal, dentro de los del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, es algo que sólo sucede en relación con los de la Zona Especial Canaria. Lo que supone, en nuestra opinión, una confirmación de la idea antes expresada acerca de la existencia de una finalidad específica, propia y peculiar de esta figura dentro del más amplio Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

A la vista de estos precedentes normativos y sobre todo en aras a esa reafirmación del lugar propio y peculiar de la Zona Especial Canaria dentro del Régimen Económico y Fiscal canario, puede seguir entendiéndose como adecuada la previsión normativa expresa acerca de la finalidad perseguida con aquélla. Lo que podría seguir haciéndose en el precepto inicial de la regulación de la Zona Especial Canaria.

En cualquier caso, no debe dejar de reconocerse que no es la labor de las normas jurídicas definir, en este caso, cual es la finalidad perseguida con la Zona Especial Canaria, sino simplemente regular, configurando con precisión cuáles son los supuestos de hecho a los que se asocian determinadas consecuencias jurídicas que también deben ser enunciadas en

detalle. Por este motivo, siempre deberá tenerse en cuenta cuál es el estricto valor jurídico de un precepto normativo en el que se identifica la finalidad perseguida por la Zona Especial Canaria: fundamentalmente como elemento a tener en cuenta en la interpretación finalista o teleológica de los preceptos reguladores de este régimen especial. Aunque tampoco se puede desdeñar la trascendencia que un precepto de esas características puede tener en el necesario examen previo por parte de la Comisión Europea de la adecuación a la normativa comunitaria sobre ayudas de Estado. Así lo muestran las Decisiones de la Comisión Europea sobre la Zona Especial Canaria de los años 2000 y 2006, en las que la finalidad perseguida con el régimen especial ocupa un lugar relevante.

### 8.2.2.3.- La finalidad de la Zona Especial Canaria

¿Y cuál es la finalidad o finalidades que debe tener la Zona Especial Canaria? ¿Qué es lo que este régimen especial debe perseguir o aquello a cuya consecución se dirige la Zona Especial Canaria?

El art. 28 de la Ley 19/1994, en su redacción originaria, preveía como finalidad de la Zona Especial Canaria la de *"promover el desarrollo económico y social del archipiélago"*. La Exposición de Motivos de dicha Ley parecía precisar algo más esta finalidad, al conectarla con la atracción de capitales y empresas provenientes del exterior. Puesto que se creaba la Zona Especial Canaria en la que *"puedan ubicarse capitales y empresas provenientes del exterior, los cuales, atraídos por las ventajas inherentes a este tipo de zonas especiales, coadyuven a potenciar el desarrollo social y económico del archipiélago"*. La propia Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 2/2000 señalaba que el propósito perseguido con la Zona Especial Canaria en aquella Ley 19/1994 fue el de contribuir *"a potenciar el desarrollo económico y fiscal de las islas Canarias mediante la atracción de capitales y empresas provenientes del exterior"*.

El que la finalidad de la Zona Especial Canaria en su configuración inicial en la Ley 19/1994 estuviera conectada con la atracción de capitales y empresas provenientes del exterior tenía mucho que ver con uno de los requisitos que preveía aquella normativa para las entidades ZEC: *"Los propietarios de los capitales de las entidades ZEC -disponía el art. 30. 2 d) de la originaria Ley 19/1994- deberán ser en todo caso personas o entidades no residentes en España, salvo los supuestos en que se autorice expresamente lo contrario"*. En la medida en la cual sólo se admitían en las entidades ZEC socios no residentes, en principio, y con carácter general (en esto constituía, en esencia, el llamado principio de estanqueidad subjetiva, presente en aquella primera configuración de la Zona Especial Canaria), se trataba de atraer aquellos capitales y empresas provenientes del exterior a que hacía referencia la Exposición de Motivos.

El Real Decreto-Ley 2/2000 modificó la definición legal de la finalidad de la Zona Especial Canaria, que había sido mantenida inalterable con el Real Decreto 3/1996 y la Ley 13/1996. A partir de esta modificación normativa, que sigue manteniéndose idéntica en la actualidad (la modificación del Real Decreto-Ley 12/2006 no afectó a esta cuestión), la finalidad de la Zona Especial Canaria es "*promover el desarrollo económico y social del archipiélago y la diversificación de su estructura productiva*". Además, puesto que ya desde el Real Decreto-Ley 3/1996 se suprimió el requisito de que los socios de las entidades ZEC fueran no residentes, admitiéndose desde entonces, por tanto, a socios residentes en España, debe rechazarse que la consecución de esas finalidades sea desde la óptica exclusiva de la atracción de capitales y empresas desde el exterior.

Es precisamente el aspecto introducido novedosamente con el Real Decreto-Ley 2/2000 sobre la diversificación de la estructura productiva del archipiélago canario la clave en la configuración actual de la Zona Especial Canaria, desde la perspectiva de la finalidad perseguida con la misma.

En primer lugar, porque así lo refleja la redacción actual del art. 28 de la Ley 19/1994 que en su modificación del año 2000 introdujo de forma novedosa esa cuestión dentro de la finalidad perseguida por la Zona Especial Canaria: su finalidad ya no es sólo y de modo general, como ocurría en la originaria Ley 19/1994, promover el desarrollo económico y social del archipiélago; sino también, de modo adicional, la diversificación de su estructura productiva.

En segundo lugar, porque este aspecto de la diversificación fue uno de los fundamentales tenidos en cuenta en las decisiones de la Comisión Europea que autorizaron la Zona Especial Canaria en los años 2000 y 2006. Así, por ejemplo, en la primera de ellas se pone de relieve que una de las tres desventajas estructurales que sufren las Islas Canarias y que fueron alegadas por las autoridades españolas es la de la falta de diversificación: "*la estructura productiva regional -se alegaba- se caracteriza por su alto nivel de terciarización vinculado a una clara dependencia del sector turístico, convertido en la principal actividad del archipiélago durante las últimas décadas*". Y la Comisión valoró positivamente que las ayudas fiscales de la Zona Especial Canaria podían paliar esa desventaja: "*En efecto, por una parte -afirmaba la Comisión-, al excluir, en particular, del beneficio de las ayudas al sector del turismo que es el eje de toda la economía canaria y, por otra parte, al concentrar las ayudas en algunos sectores eventualmente poco o nada activos en la economía canaria, la Comisión considera que las ayudas en cuestión pueden contribuir a la diversificación y en consecuencia a paliar la desventaja del monocultivo turístico*".

Y, en tercer lugar, porque esta finalidad de la diversificación de la estructura productiva del archipiélago encuentra su reflejo de forma clara y evidente en distintos aspectos del régimen jurídico de la Zona Especial Canaria:

- en la lista de actividades incluidas, determinantes del ámbito objetivo de aplicación de este régimen especial, recogidas en el Anexo al Real Decreto-Ley 2/2000, modificado posteriormente, al que se remite el art. 31. 3 c), y "*en la que no figura(...)*n -ponía de relieve la Comisión Europea en su Decisión del año 2000- *las actividades más frecuentes del archipiélago (por ejemplo, las turísticas)*", por lo que la enumeración exhaustiva de aquellas actividades en el anexo tenía "*el fin* -afirmaba también la Comisión entonces- *de lograr una diversificación efectiva en relación a las actividades terciarias ejercidas habitualmente en las Islas Canarias*";
- en el establecimiento de diferentes límites a la base imponible susceptible de aplicación del régimen especial de un tipo reducido en el Impuesto sobre Sociedades dependientes, junto con otros parámetros, de la clase de actividad económica de que se trate, recibiendo un trato fiscal más favorable (unos límites de base imponible beneficiada más elevados) las actividades industriales, que es un ámbito de actividades económicas menos desarrollado en el archipiélago que el de las actividades de servicios, para las que se prevé unos límites de base imponible más bajos (art. 44, regla tercera, en sus dos redacciones con el Real Decreto-Ley 2/2000 y el Real Decreto-Ley 12/2006); y,
- en la previsión normativa introducida con el Real Decreto-Ley 2/2000, aunque suprimida con el Real Decreto-Ley 12/2006, de la reducción adicional de algunos de los tipos reducidos en el Impuesto sobre Sociedades previstos con carácter general para las actividades escasamente implantadas en el archipiélago (art. 43. 3, en su redacción con el Real Decreto-Ley 2/2000).

Desde nuestro punto de vista, la diversificación de la estructura productiva del archipiélago canario debe ser también la finalidad fundamental a perseguir por la Zona Especial Canaria. Pero esta diversificación, según nuestro parecer, no puede ser concebida como un fin en sí misma de forma aislada. Porque lo relevante es que también con el régimen especial de la Zona Especial Canaria se promueva el desarrollo económico y social del Canarias. Ésta es, como hemos dicho, la finalidad genérica perseguida por el Régimen Económico y Fiscal de Canarias y debe serlo también, por tanto, por la Zona Especial Canaria. Pero dentro de esa finalidad genérica del régimen fiscal canario existe un aspecto que es el que pretende ser potenciado por la Zona Especial Canaria: la diversificación de la estructura productiva del archipiélago.

Por este motivo, en nuestra opinión, el modo más preciso de identificar la finalidad de la Zona Especial Canaria sería el siguiente: *promover el desarrollo económico y social de*

*Canarias mediante la diversificación de su estructura productiva.* Éste sería el papel propio y peculiar de la Zona Especial Canarias dentro del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

### **8.2.3.- Régimen fiscal especial de la Zona Especial Canaria: aspectos sustantivos**

#### **8.2.3.1.- Introducción**

Una vez definida la finalidad a la que se dirige el régimen especial de la Zona Especial Canaria puede llevarse a cabo la tarea de diseñar el contenido de su régimen fiscal, que habrá de ser idóneo, adecuado y coherente con aquélla, como señalamos con anterioridad. Y en este régimen fiscal especial, que está compuesto fundamentalmente por un conjunto de beneficios fiscales, podemos analizar separadamente sus aspectos sustantivos y sus aspectos procedimentales, aunque los primeros serán el objeto principal de nuestra atención.

En cuanto a los aspectos sustantivos del régimen especial de la Zona Especial Canaria, examinaremos sucesivamente diferentes cuestiones: el ámbito temporal o período de vigencia del régimen; el ámbito subjetivo, relativo a los sujetos que pueden acogerse a este régimen especial; el ámbito objetivo o las actividades económicas susceptibles de beneficiarse de esta regulación normativa; el ámbito geográfico; los requisitos de inversión y empleo; los tipos reducidos en el Impuesto sobre Sociedades, que serán el beneficio fiscal fundamental del régimen en la imposición directa, en la que nos fijaremos principalmente; los límites de base imponible beneficiada por aquellos tipos reducidos, en cuanto aspecto fundamental del régimen especial; la compatibilidad con otros beneficios fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias; y, la deducción por doble imposición para los socios residentes en España.

#### **8.2.3.2.- Ámbito temporal**

El régimen de la Zona Especial Canaria tiene un ámbito temporal limitado. En la actualidad, en concreto, como dispone el art. 29.1 de la Ley 19/1994, en su redacción del Real Decreto-Ley 7/2006, *"La vigencia de la Zona Especial Canaria tendrá como límite el 31 de diciembre del año 2019, prorrogable previa autorización de la Comisión Europea"*. *"No obstante - precisa el apartado 2 de este mismo art. 29-, la autorización de la inscripción en el Registro Oficial de Entidades de la Zona Especial Canaria tendrá como límite el 31 de diciembre del año 2013"*.

Esta limitación temporal del régimen de la Zona Especial Canaria es inevitable, al ser una exigencia derivada del Derecho comunitario. La consideración del régimen como ayuda de Estado y el control por parte de las autoridades comunitarias de las ayudas de Estado en función de períodos financieros hace necesario que los regímenes autorizados tengan una

vigencia temporal limitada, normalmente coincidente con el período de vigencia de las disposiciones comunitarias sobre esta materia: así, por ejemplo, la vigencia actual del régimen de la Zona Especial Canaria, desde la óptica de la posible autorización de entidades para operar bajo dicho régimen coincide con la vigencia de las directrices de la Comisión Europea sobre ayudas de Estado de carácter regional del período 2007-2013.

Por tanto, desde la óptica del Derecho comunitario no se admiten regímenes de duración indefinida (esto es lo que motivó la introducción de una vigencia temporal limitada para el régimen de la Zona Especial Canaria desde el Real Decreto-Ley 3/1996, ya que en su configuración originaria de la Ley 19/1994 tenía carácter indefinido en el tiempo), por lo que se hace necesaria también su revisión periódica por parte de la Comisión Europea. Así lo prevé el propio apartado 3 del art. 29: *"El mantenimiento de la Zona Especial Canaria estará condicionado en todo caso al resultado de las revisiones periódicas que deba realizar la Comisión Europea"*.

En consecuencia, pese a que la vigencia temporal de la Zona Especial Canaria es algo que se ha considerado como uno de los obstáculos para su aplicación práctica, sobre todo en las empresas industriales, también deberá estar presente en una propuesta de futuro sobre su nueva regulación.

#### **8.2.3.3.- Ámbito subjetivo**

##### **8.2.3.3.1.- Entidades inscritas en un registro administrativo: el Registro Oficial de Entidades de la Zona Especial Canaria**

Una de las características fundamentales del régimen de la Zona Especial Canaria es el de que su aplicación es exclusiva a las entidades que están inscritas en un registro administrativo: el Registro Oficial de las Entidades de la Zona Especial Canaria. Esta característica ha permanecido esencialmente invariable en todas las versiones de la Zona Especial Canaria: tanto en el originario art. 30. 1 de la Ley 19/1994, que se mantuvo sin variación alguna tras el Real Decreto-Ley 3/1996 y la Ley 13/1996 como en el art. 31, que es el que recogió esta previsión con el Real Decreto-Ley 2/2000 y que se mantuvo inalterado en esta cuestión tras el Real Decreto 7/2006. Sí han cambiado las entidades inscribibles, algunos de los requisitos de las mismas o el tenor literal de la norma al respecto, pero no que se trate de un régimen aplicable únicamente a las entidades inscritas en un registro administrativo.

Desde nuestro punto de vista, también en una propuesta de futuro del régimen especial de la Zona Especial Canaria, éste debe ser un régimen que se aplique exclusivamente a las entidades inscritas en un registro administrativo: el Registro Oficial de las Entidades de la

Zona Especial Canaria. Se trata ésta de una elemental medida de control de las entidades sometidas a un régimen especial que es necesaria si sigue existiendo un órgano administrativo específico, el Consorcio de la Zona Especial Canaria, con relevantes competencias sobre el mismo.

#### 8.2.3.3.2.- Entidades con personalidad jurídica o sin personalidad jurídica sujetas al Impuesto sobre Sociedades y establecimientos permanentes o sucursales

##### Evolución normativa

Otro de los requisitos que las distintas versiones de la Zona Especial Canaria han previsto que deben reunir las entidades que se constituyan como entidades ZEC es el de que dichas entidades tengan personalidad jurídica, aunque en algún momento se introdujeron ciertos matices al respecto. Además, incluso cuando sólo se ha previsto la posibilidad de entidades con personalidad jurídica, la regulación de esta cuestión no ha sido idéntica en las distintas versiones de la Zona Especial Canaria.

En la originaria Ley 19/1994 esta cuestión se regulaba de forma escueta y precisa en el art. 30. 2 al recoger los requisitos que debían reunir las entidades para que se autorizara su inscripción en el Registro Oficial de las Entidades de la Zona Especial Canaria: "*Tener personalidad jurídica*" [letra a)]. Este precepto no sufrió modificación alguna tras el Real Decreto-Ley 3/1996.

En la Ley 13/1996 sí que se introdujeron algunos cambios significativos a este respecto, concretamente en el art. 30. 2 a) que fue modificado, puesto que de modo expreso se admitieron como entidades inscribibles, de modo adicional a las entidades que tuvieran "personalidad jurídica propia", las "*sucursales o establecimientos permanentes configurados como un centro de actividad diferenciado con autonomía de gestión y contabilidad independiente*" y las "*entidades que siendo sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades carezcan de personalidad jurídica*". Esto quedaba confirmado en el art. 30. 2 b) al prever expresamente la posibilidad de que las entidades nacionales o extranjeras pudieran abrir "*sucursales o establecimientos permanentes en régimen Zona Especial Canaria*" y al referirse a la exigencia de que se localizara en el ámbito geográfico de la ZEC no la "*sede social*", como ocurría en versiones anteriores, sino, "*al menos, la sede de la actividad Zona Especial Canaria*".

El Real Decreto-Ley 2/2000 cambia nuevamente la regulación de esta cuestión, incorporándose la fórmula de las "*personas jurídicas de nueva creación*". Además, no se recoge ya en esta regulación referencia expresa alguna a la posibilidad de que disfruten del régimen especial de la ZEC sucursales o establecimientos permanentes y entidades sin

personalidad jurídica sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades, a diferencia de lo que ocurría con la versión de la Ley 13/1996. Y en este aspecto la regulación del Real Decreto 7/2006 sigue idéntica.

Esta misma idea de referirse únicamente a personas jurídicas queda confirmada desde el art. 31. 3, que hace referencia a que sólo son inscribibles las "*personas jurídicas*", y no las "*entidades*" como ocurría en versiones anteriores, que reúnan determinados requisitos. De igual modo, cuando dentro de estos requisitos recoge el de la localización en el ámbito geográfico de la ZEC del "*domicilio social*", y no el de la "*sede de la actividad Zona Especial Canaria*", previsto en la versión de la Ley 13/1996.

Desde esta perspectiva, cabría concluir sin ningún género de dudas, que tras el Real Decreto-Ley 2/2000 y el Real Decreto-Ley 7/2006 sólo son inscribibles como entidades ZEC las personas jurídicas, de nueva creación además. Y no, por tanto, las sucursales o establecimientos permanentes y las entidades sin personalidad jurídica sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades, a diferencia de lo que ocurría con la versión de la Ley 13/1996. La evolución normativa o los antecedentes legislativos de la regulación actual así lo pondrían de relieve claramente.

Esto es algo que debe destacarse porque entre las propuestas que se incluyeron en la "*Propuesta de revisión de la Zona Especial Canaria (ZEC). Propuesta de colaboración Gobierno de Canarias-ZEC*" se incluía la "consideración de los establecimientos permanentes como entidades ZEC". Y se entendía concretamente que el "tenor literal del art. 31. 2 de la Ley 19/1994 al establecer que "*Son entidades de la Zona Especial Canaria las personas jurídicas de nueva creación (...)*", permite interpretar en sentido favorable la inclusión de los establecimientos permanentes en su ámbito subjetivo de aplicación. En efecto, se añadía, el uso de la expresión "*persona jurídica*" que figura en el artículo, implica únicamente que el instrumento fiscal está concebido para las personas jurídicas frente al empresario individual (persona física). En consecuencia, las sucursales tendrían acogida en el ámbito de la ZEC. Asimismo, ha de observarse que las sucursales no son entidades carentes de personalidad jurídica, puesto que comparten la de la sociedad principal, y su constitución es acto inscribible en el Registro Mercantil".

Desde luego, a la vista de la evolución normativa examinada, es difícil sostener tal interpretación. Aunque es cierto que como se pone de relieve en aquella propuesta la carta de autorización de la ZEC de 4 de febrero de 2000 autorizaba expresamente la aplicación del régimen fiscal especial a los nuevos establecimientos permanentes de sociedades ya existentes, expresando concretamente respecto de los eventuales beneficiarios del régimen lo siguiente: "*(...) los beneficiarios serán personas jurídicas de nueva creación y nuevos establecimientos permanentes de personas (...) jurídicas (...)*".

Sin embargo, una cosa es la norma interna, que es la aplicable y otra la decisión europea que autoriza el régimen. No creemos, además, que sea posible un salto tan importante desde el tenor literal de la norma, aunque fuera al amparo de una interpretación de la norma interna conforme al Derecho comunitario.

Posiblemente esa referencia en la decisión a los "*nuevos establecimientos permanentes de personas (...) jurídicas*" se deba a que la versión proyectada enviada a la Comisión Europea para su autorización incluía a los mismos. Esto es lo que explicaría también que al hilo de la enumeración de los requisitos de los beneficiarios se haga referencia al de "*tener el domicilio social y la sede de dirección efectiva de la sociedad que pertenece a la ZEC en el territorio geográfico de la Zona especial canaria o, en caso de establecimientos permanentes, la gestión administrativa efectiva y la dirección de sus asuntos en el territorio mencionado*". De igual modo, esto sería la explicación de que se aluda al "*compromiso de las autoridades españolas de suprimir toda discriminación en las condiciones de apertura del régimen en cuestión a los residentes y a los no residentes, en particular en cuanto a la posibilidad de localizarse en la ZEC por medio de un establecimiento permanente (...)*".

Pero desde luego, como pone de relieve el propio tenor literal de lo señalado en la decisión, aquella previsión no se vio luego reflejada en la norma interna que concreta el régimen. Además, téngase en cuenta que en dicha decisión se hace referencia incluso a los "*nuevos establecimientos permanentes de personas físicas*", no sólo "*de personas (...) jurídicas*" y no parece que pueda admitirse de ningún modo, a partir de la norma interna española finalmente aprobada, la entrada en el régimen de la ZEC de las personas físicas, aunque fuera mediante un establecimiento permanente.

No obstante, de lo anterior sí que se desprende una conclusión relevante: una modificación de la Ley 19/1994 que introdujera a los "*nuevos establecimientos permanentes de personas (...) jurídicas*" no requeriría una previa autorización de la Comisión Europea, puesto que encontraría cobertura en la decisión del año 2000. Pero tal modificación normativa sí que sería necesaria, por lo que no puede considerarse como una simple "cuestión interpretativa" a la que "cabría dar solución (...) mediante una resolución de la Dirección General de Tributos por la que se viniera a reconocer expresamente la inclusión en el concepto de entidad ZEC de las sucursales", como, sin embargo, se entiende en aquella propuesta.

### **Propuesta normativa**

Desde nuestro punto de vista, también en una propuesta de futuro del régimen especial de la Zona Especial Canaria debería dejarse abierta la posibilidad de que disfrutaran de este régimen especial las "*sucursales o establecimientos permanentes*", aunque sólo fueran

aquellos "*configurados como un centro de actividad diferenciado con autonomía de gestión y contabilidad independiente*". De ahí que propongamos una vuelta a la regulación de esta cuestión en la Ley 13/1996. Téngase en cuenta, además, que se trata de una exigencia que en relación con los establecimientos permanentes de no residentes en España podría venir directamente desde el principio de Derecho comunitario de no discriminación de los no residentes respecto a los residentes. Así lo reflejaba incluso la Decisión de la Comisión Europea sobre la Zona Especial Canaria del año 2000, que aludía, como vimos, al "*compromiso de las autoridades españolas de suprimir toda discriminación en las condiciones de apertura del régimen en cuestión a los residentes y a los no residentes, en particular en cuanto a la posibilidad de localizarse en la ZEC por medio de un establecimiento permanente (...)*".

En cualquier caso, habrá que tener en cuenta, por lo que se refiere a los establecimientos permanentes y sucursales de no residentes en España, que al ser sujetos pasivos del Impuesto sobre la Renta de No Residentes, debería configurarse de forma separada el régimen fiscal de los mismos, sin perjuicio de que fuera esencialmente el mismo al previsto para los sujetos residentes. Así lo hizo el art. 44.3, en su versión de la Ley 13/1996.

También debería admitirse, en nuestra opinión, y tal como preveía igualmente la versión de la ZEC de esa Ley 13/1996, que fueran inscribibles "*aquellas entidades que siendo sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades carezcan de personalidad jurídica*": pensemos, por ejemplo, en las Uniones Temporales de Empresas o en las Agrupaciones de Interés Económico.

Si de lo que se trata es promover el desarrollo económico y social de Canarias mediante la diversificación de la estructura productiva del archipiélago y esto ha de hacerse a través de determinados sujetos realizadores de ciertas actividades económicas que se quieren fomentar cumpliendo además determinados requisitos de inversión y empleo, no parece que encuentre justificación razonable alguna la limitación del régimen a las entidades que tengan personalidad jurídica: esto se puede conseguir perfectamente también por medio de establecimientos permanentes o sucursales de entidades ya existentes o a través de entes sin personalidad sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades, siempre que lleven a cabo aquellas actividades y cumplan los mencionados requisitos de inversión y empleo.

No es razón suficiente tampoco, en nuestra opinión, que, como hemos puesto de relieve con anterioridad, no pueda contemplarse ya la Zona Especial Canaria, a partir de la reforma del Real Decreto-Ley 3/1996, desde la óptica exclusiva de la atracción de capitales del exterior, lo que se llevaría a cabo también a través de la creación de establecimientos permanentes o sucursales de entidades no residentes en el territorio canario: una cosa es que el régimen especial de la Zona Especial Canaria no se dirige *exclusivamente* a la atracción de capitales del exterior; y otra muy distinta, que esa captación de capitales exteriores no se pretenda

con ella, lo que no es cierto, ni en el régimen actual ni en el régimen que, desde una perspectiva *de lege ferenda*, consideramos más adecuado: en ambos casos se pretende la atracción de cualquier tipo de capitales, canarios, del resto de España o extranjeros. Y si esto es lo que se pretende debería abrirse el régimen también a los establecimientos permanentes y sucursales de entidades ya existentes.

#### 8.2.4.- Ámbito objetivo

##### 8.2.4.1.- Zona Económica Especial, diversificación y tipos de actividades económicas

Otro de los aspectos a analizar dentro de las cuestiones del régimen fiscal sustantivo de la Zona Especial Canaria es el relativo al ámbito objetivo de este régimen especial. Dada la posición del régimen de la Zona Especial Canaria dentro del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, las características propias de estas zonas económicas especiales y su finalidad específica de promover el desarrollo económico y social de Canarias mediante la diversificación de su estructura productiva, es adecuado que dicho régimen tenga un ámbito objetivo de aplicación específico y limitado. No es razonable, por el contrario, que dicho régimen pudiera aplicarse a cualquier actividad económica desarrollada en el archipiélago canario.

Esto se refleja en las distintas configuraciones que ha tenido la Zona Especial Canaria, desde sus orígenes hasta la actualidad. En este sentido, la delimitación que se ha venido haciendo en la normativa reguladora de la Zona Especial Canaria del ámbito objetivo de aplicación de este régimen especial ha sido, fundamentalmente, en relación con el tipo de actividad económica desarrollada, bajo la perspectiva de cuál debía ser el objeto social de la entidad: desde "*la realización de las actividades comerciales, industriales y de servicios previstas en este Título*" de la versión originaria de la Ley 19/1994, mantenida con el Real Decreto-Ley 3/1996, hasta "*la realización en el ámbito geográfico de la Zona Especial Canaria de actividades económicas incluidas en el anexo del presente Real Decreto-ley*" de su versión actual, introducida por el Real Decreto-Ley 2/2000 y no modificado en esta cuestión por el Real Decreto-Ley 7/2006, pasando por "*la realización de las actividades comerciales, industriales y de servicios no excluidas reglamentariamente*" de la Ley 13/1996.

Sólo en la primera versión de la Zona Especial Canaria con la originaria Ley 19/1994 esa delimitación objetiva a través de determinadas actividades económicas beneficiadas se veía complementada con una delimitación de las operaciones económicas que podían realizarse desde la óptica del sujeto con el que se realizaran (salvo algunas excepciones, sólo podían realizarse operaciones con no residentes en España sin establecimiento permanente o con otras entidades ZEC, de acuerdo a lo previsto en el art. 31), pero esto comenzó a suprimirse

con el Real Decreto-Ley 3/1996 y no quedó ya rastro alguno de esta limitación de funcionamiento de las entidades ZEC (que constituye el llamado principio de estanqueidad objetiva) a partir del Real Decreto-Ley 2/2000, fundamentalmente debido a exigencias del Derecho comunitario.

Es cierto que algunas de las actividades económicas beneficiadas por este régimen especial en su configuración primigenia y que no llegó nunca a entrar en funcionamiento nada tienen que ver con las que posteriormente se previeron en la versión del Real Decreto 2/2000, que salvo algunos añadidos se ha mantenido hasta la actualidad (recuérdese la desaparición entonces de los regímenes especiales de las entidades de crédito, de seguros y de bolsa de valores, que podían operar en la Zona Especial Canaria). Pero también lo es que la previsión de un ámbito objetivo de actividades económicas al que únicamente se aplicaría el régimen especial ha sido una constante en los distintos diseños normativos de la Zona Especial Canaria, lo que suele ser frecuente en este tipo de zonas económicas especiales.

Además, en nuestra opinión, ésta es una alternativa adecuada a la finalidad principal de este régimen especial: si se pretende promover el desarrollo económico y social en Canarias mediante la diversificación de la estructura productiva del archipiélago, es correcto beneficiar a determinadas actividades económicas que contribuyan a dicha diversificación, al no estar muy desarrolladas en Canarias. Lo que deberá hacerse mediante la identificación de esas actividades económicas, que constituirán el ámbito objetivo de aplicación del régimen, aunque esto se pueda hacer de diversas formas, tal como veremos a continuación.

**8.2.4.1.1.- Aspecto formal: ¿delimitación positiva o negativa? ¿Regulación legal, reglamentaria o remisión al Ministerio de Economía y Hacienda o al Consejo Rector de la Zona Especial Canaria?**

#### **Planteamiento**

Porque, efectivamente, la delimitación de determinadas actividades económicas a las cuales podría ser de aplicación el régimen especial de la Zona Especial Canaria podría hacerse a través de diferentes fórmulas, algunas de las cuales han estado presentes en la evolución normativa del régimen. En concreto, existen alternativas en relación con dos cuestiones de índole formal: de un lado, la delimitación positiva o negativa de las actividades económicas susceptibles de acogerse al régimen especial; de otro, su regulación en norma de rango legal o reglamentario o incluso la remisión normativa a una decisión del Ministerio de Economía y Hacienda o al Consejo Rector de la Zona Especial Canaria.

De este modo, en primer lugar, podría llevarse a cabo una delimitación positiva, recogiendo específicamente las actividades económicas incluidas. Esto es lo que ocurre en la normativa hoy vigente, y que tiene su origen en el Real Decreto-Ley 2/2000, al preverse como requisito de las personas jurídicas inscribibles "*Constituir su objeto social la realización en el ámbito geográfico de la Zona Especial Canaria de actividades económicas incluidas en el anexo del presente Real Decreto-ley*" [art. 31.3 c)]. O por el contrario podría llevarse a cabo una delimitación negativa, previendo de modo expreso únicamente las actividades excluidas del régimen especial, por lo que éste se podría aplicar al resto. Esto es lo que previó el art. 30.2 c) de la Ley 19/1994, tras su redacción por la Ley 13/1996, que preveía como requisito de las entidades a autorizar su inscripción "*Constituir su objeto social la realización de actividades comerciales, industriales y de servicios no excluidas reglamentariamente*".

Y, por otro lado, en segundo lugar, se llevara a cabo una delimitación positiva o una delimitación negativa de las actividades susceptibles de acogerse al régimen especial; dicha delimitación podría hacerse en una norma de rango legal, tal como sucede en la normativa actual, cuyo origen proviene del Real Decreto-Ley 2/2000, o en una norma reglamentaria, a la que la ley haría una remisión expresa, tal como ocurría en el art. 30.2 c) de la Ley 19/1994 redactado por la Ley 13/1996. Incluso cabría otra tercera posibilidad en relación con esta cuestión: que la regulación legal o reglamentaria no cerrara, de un modo u otro, cuales son las actividades beneficiadas o las excluidas, sino que habilitara al Ministerio de Economía y Hacienda o al Consejo Rector de la Zona Especial Canaria para que tomara una decisión acerca del específico ámbito objetivo de aplicación del régimen especial. Lo que, a su vez, podría darse en relación con todas las actividades, al no existir mención alguna al respecto en la Ley o el Reglamento, o únicamente en relación con algunas de ellas, que se adicionarían a las ya previstas -o excluidas- expresamente por la norma legal o reglamentaria.

### **Delimitación positiva en norma reglamentaria**

En relación con la primera cuestión, la relativa a la delimitación positiva o negativa de las actividades económicas beneficiadas por el régimen especial, desde nuestro punto de vista, lo más adecuado es una delimitación positiva. Al menos, si puedan identificarse aquellas actividades económicas que por su menor desarrollo en Canarias contribuyen a la diversificación de la estructura productiva del archipiélago y cuya realización se quiere fomentar a través de este régimen fiscal. Ello sin desconocer la dificultad que tal tarea puede conllevar en la práctica. En el ámbito de los incentivos fiscales, dirigidos a la consecución de ciertas finalidades económicas o sociales, como antes señalamos, siempre es más adecuada una perspectiva positiva, que revele qué ámbitos de actividades económicas se quieren potenciar, que una perspectiva negativa que muestra únicamente aquellos espectros de actividades económicas que no son objeto de tratamiento fiscal favorable mediante estas medidas desgravatorias.

Además, en todo caso, esa delimitación positiva es ineludible, en nuestra opinión, en relación con determinadas actividades económicas que constituyen los puntos fuertes de las Regiones Ultraperiféricas y que, como después se justificará, son uno de los ámbitos sobre los que debería recaer el régimen de la Zona Especial Canaria y que debería tener incluso un tratamiento fiscal especialmente favorable. Estas actividades económicas, al ser identificadas con cierta precisión en los últimos documentos comunitarios en los que se recoge la estrategia actual de la Unión Europea en relación con esas regiones, deben ser recogidas de forma positiva en la normativa reguladora de la Zona Especial Canaria.

Y en relación con la segunda cuestión señalada, la regulación legal, reglamentaria, total o parcial, de las actividades incluidas en el régimen especial o excluidas del mismo, o la remisión a una decisión administrativa, en una u otra instancia, los criterios y argumentos a tener en cuenta son de distinta índole.

Ante todo, debe partirse de las exigencias del principio de reserva de ley tributaria que son aquí relevantes al tratarse del ámbito objetivo de un régimen fiscal especial que debería regularse en una norma con rango de ley. Esta es una de las razones que posiblemente estuvo presente cuando se decidió que la normativa actual regulara esta cuestión en una norma legal, lo que ocurrió con el Real Decreto-Ley 2/2000.

De todos modos, podría admitirse una remisión a la normativa reglamentaria de desarrollo que especificara las actividades económicas susceptibles de acogerse al régimen especial, tal como se hacía en la Ley 13/1996, aunque a través de una lista positiva y no negativa como ocurría entonces, de acuerdo a lo justificado con anterioridad.

En este sentido, hay que tener presente el carácter relativo del principio de reserva de ley tributaria, que permite la colaboración del reglamento en el desarrollo de la ley también en los elementos esenciales del tributo como sería éste del elemento objetivo del presupuesto de hecho de determinados beneficios fiscales. Es cierto que la colaboración del reglamento con la ley se ha admitido normalmente en cuestiones técnicas de cierta complejidad de los elementos de cuantificación. Pero también lo es que igualmente puede considerarse como cuestión técnica de cierta complejidad la contribución o no de determinada actividad económica a la diversificación de la estructura productiva del archipiélago.

También debe tenerse presente la mayor rigidez y mayor vocación a la estabilidad de las leyes frente a los reglamentos, al menos teóricamente, a la que no se adecua demasiado la delimitación de unas actividades económicas con las que se contribuye o no a la diversificación de la estructura productiva del archipiélago. Esto es algo de frecuente variación en el tiempo, lo que quizá motivó una regulación como la que estuvo vigente

temporalmente en la que se definían las actividades económicas escasamente implantadas en el archipiélago canario atendiendo a determinados parámetros estadísticos, aunque ello se hacía únicamente para aplicarles unos tipos de gravamen inferiores a los previstos con carácter general para las actividades económicas delimitadas de forma cerrada por la norma legal (art. 42.3 de la Ley 19/1994, en su redacción del Real Decreto-Ley 2/2000, vigente hasta finales del año 2006): a esos efectos se consideraban "*actividades escasamente implantadas en las Islas Canarias, aquellas que, de forma agregada, ocupen a un porcentaje no superior al 1,5 de la población activa de las Islas o que representen menos del 1 por 100 del valor añadido bruto, a precios de mercado, de las mismas*".

Una prueba adicional de la variación en el tiempo de lo que son las actividades económicas con las que se contribuye a la diversificación son las modificaciones que se han llevado a cabo de la lista inicial de actividades económicas incluidas que contenía el Real Decreto-Ley 3/2000. Estas modificaciones también tuvieron su origen en olvidos o simplemente quizá dificultades de previsión de aquellas actividades económicas cuyo desarrollo quiere potenciarse a través del régimen especial de la Zona Especial Canaria, en cuanto que con ellas se hace realidad la diversificación de la estructura productiva del archipiélago, aunque esto último es algo cuya solución podría venir también por una lista negativa, no positiva, de actividades excluidas, si bien no optamos por esta alternativa por las razones antes apuntadas. Puesto que con la Ley 62/2003, primero, y con el Real Decreto-Ley 7/2006, después, se dio nueva redacción al Anexo del Real Decreto-Ley 2/2000, llevándose a cabo en ambos casos la inclusión de nuevas actividades de servicios no incluidas en la lista originaria (la de producción cinematográfica y de video o la de generación de energías renovables, por ejemplo).

Desde esta perspectiva, por tanto, podría contenerse en la norma legal una remisión específica a la normativa reglamentaria de desarrollo semejante a la contenida en la Ley 13/1996, si bien dicha remisión sería para que el Reglamento especificara de forma positiva y no negativa las actividades económicas incluidas en el régimen especial de la Zona Especial Canaria.

En cuanto al modo de identificar esas actividades económicas, el criterio que ha seguido la normativa hoy vigente, desde el Real Decreto-Ley 2/2000 es el de utilizar la clasificación de actividades manejada en el ámbito de la Unión Europea (Nomenclatura Estadística de Actividades Económicas en las Comunidades Europeas, NACE, aprobada por Reglamento 3037/90 CEE, de 9 de octubre de 1990). Este criterio podría seguirse también en el futuro, aunque no dejamos de reconocer que tiene sus limitaciones y plantea algunos inconvenientes. Por este motivo, y para superar los posibles problemas que generara, podría complementarse, en nuestra opinión, al menos para la identificación más precisa de determinadas actividades económicas, con el de una definición expresa de las mismas. Esto es algo frecuente en el

ámbito tributario, a partir de la autonomía calificadora del Derecho tributario, con la finalidad de clarificar el ámbito de aplicación de sus disposiciones evitando o reduciendo al mínimo posibles problemas interpretativos y adecuar la siempre compleja realidad económica a la finalidad perseguida por la norma fiscal.

#### **La posible habilitación normativa parcial a una decisión del Ministerio de Economía y Hacienda o del Consejo Rector de la Zona Especial Canaria**

En cualquier caso, no puede desconocerse que los problemas derivados de la antes mencionada variabilidad en el tiempo de las actividades económicas desde la óptica de su mayor o menor contribución a diversificar la estructura productiva del archipiélago canario no encuentran su completa solución tampoco con el sistema de una lista positiva de actividades económicas contenida en una disposición reglamentaria a la que se hubiera remitido la norma legal.

Desde esta perspectiva, se ha planteado dentro del Grupo de Trabajo la posibilidad de que se habilitara al Consejo Rector de la Zona Especial Canaria o al Ministro de Economía y Hacienda para la concreción de algunas de las actividades económicas beneficiadas. Aunque se optara por la lista positiva, contenida en una norma reglamentaria, podría dejarse abierta la posibilidad de que el Consejo Rector, o el Ministerio de Economía y Hacienda, añadiera alguna actividad económica adicional "*de especial interés para Canarias*" o que fuera identificada con alguna otra fórmula parecida.

Esto incluso podría hacerse con cierta periodicidad (anualmente, por ejemplo), de lo que existe algún precedente en nuestro ordenamiento: la Orden que cada año aprueba el Ministerio de Economía y Hacienda sobre el régimen de estimación objetiva por signos, índices y módulos en el IRPF y sobre el régimen simplificado en el IVA, que no sólo recoge los parámetros relevantes para la liquidación en estos regímenes objetivos de tributación, sino también delimita el ámbito objetivo de aplicación de dichos regímenes, a través de las identificación de las actividades económicas a las que se pueden aplicar los mismos.

#### **8.2.4.1.2.- Aspecto sustantivo, contenido: la nueva perspectiva de las regiones ultraperiféricas como regiones oportunidad**

En cuanto a las concretas actividades económicas beneficiadas, entendemos que la idea básica para identificarlas sería, con carácter general, la ya empleada en el Real Decreto-Ley 2/2000, la Ley 62/2003 y el Real Decreto-Ley 12/2006: aquellas que contribuyan a la diversificación de la estructura productiva del archipiélago canario. A efectos de un futuro diseño de la Zona Especial Canaria, por tanto, el punto de partida habría de ser las

actividades ya previstas por la normativa actual, sin perjuicio de que la reforma pudiera ser una ocasión propicia para revisarlas.

De todos modos, en nuestra opinión, existe un camino relevante que debe iniciarse en relación con la identificación de las actividades económicas sobre las que puede aplicarse el régimen fiscal especial de la Zona Especial Canaria. Se trata del camino abierto por las últimas orientaciones comunitarias sobre el tratamiento particular que deben tener las Regiones Ultraperiféricas en la Unión Europea. En ellas se identifican ciertos ámbitos de actividades económicas que constituyen puntos fuertes de estas regiones y claves, en consecuencia, para su crecimiento futuro. Aunque algunos de ellos ya están dentro de las actividades beneficiadas por el actual régimen fiscal especial de la Zona Especial Canaria.

Desde nuestro punto de vista, es en estos ámbitos donde podría diseñarse un régimen fiscal especialmente favorable, para conseguir así su potenciación a través del instrumento fiscal de la Zona Especial Canaria. En la medida en la cual la Unión Europea está dirigiendo su estrategia actual sobre las Regiones Ultraperiféricas hacia la potenciación de esas especie de "actividades oportunidad", tal como recogen algunos documentos ya publicados y tal como recogerán, con toda probabilidad, otros documentos relevantes en el futuro, son muchas las posibilidades de éxito ante las autoridades comunitarias de un régimen fiscal especialmente favorable para las mismas, aunque configurado con la siempre recomendable prudencia.

En este sentido, debe tenerse especialmente en cuenta la *Comunicación de la Comisión "Las Regiones Ultraperiféricas: una ventaja para Europa"*, de 17 de octubre de 2008, en la que se plantea "un nuevo paradigma" en la estrategia europea en relación con las Regiones Ultraperiféricas, centrado "en el aprovechamiento de los puntos fuertes de estas regiones como factor impulsor del desarrollo económico". Con ello se trata de orientar la estrategia de la Unión Europea en relación con dichas regiones hacia su consideración como "regiones oportunidad", sin perjuicio de que ello no suponga la desaparición de los instrumentos ya existentes tendentes a compensar las desventajas que afectan a estas regiones que se consideran de carácter permanente.

En esta Comunicación se pone de relieve la "Voluntad de aprovechar plenamente los factores positivos y las ventajas comparativas que tienen estas regiones respecto de la Unión Europea y de terceros países vecinos (situación geoestratégica única y potencial específico en materia de energías renovables, observación y seguimiento de los efectos del cambio climático y biodiversidad). Estas características -se afirma- hacen de las regiones ultraperiféricas laboratorios privilegiados para realizar proyectos piloto con un alto valor añadido para la Unión Europea".

“En la era de la mundialización y de la búsqueda de mayor competitividad de la UE -se añade más adelante-, es necesario sostener el desarrollo de sectores en los que las regiones ultraperiféricas tengan un potencial de especialización y fuertes ventajas comparativas. Además, éstas constituyen lugares propicios para el desarrollo de iniciativas vanguardistas y proyectos piloto de gran interés para Europa. Este nuevo paradigma, centrado en el aprovechamiento de los puntos fuertes de las regiones ultraperiféricas como factor impulsor del desarrollo económico, debe llevar a una renovación de la estrategia para basarse en sectores de gran valor añadido -tales como la agroalimentación, la biodiversidad, las energías renovables, la astrofísica, la ciencia aeroespacial, la oceanografía, la vulcanología o incluso la sismología- y también en el importante papel de las regiones ultraperiféricas como avanzadilla de la Unión Europea en el mundo”.

A partir de lo anterior, podrían identificarse fundamentalmente dos grandes grupos de ámbitos a los que se aplicaría un régimen fiscal especialmente favorable en el seno de la Zona Especial Canaria y cuyos contornos básicos describiremos con posterioridad: en primer lugar, el de las actividades económicas que utilizaran la situación geográfica estratégica de Canarias, desde la óptica general de las relaciones América-Europa-África y desde la perspectiva más particular de las relaciones con África (centros de distribución logística, por ejemplo); y, en segundo lugar, el de determinados sectores económicos de gran potencialidad en Canarias desde su consideración como región ultraperiférica como los de la agroalimentación, la biodiversidad, las energías renovables, la astrofísica, la ciencia aeroespacial, la oceanografía, la vulcanología o la sismología.

#### **8.2.4.1.3.- Acerca de la posible realización de actividades distintas a las del régimen de la Zona Especial Canaria**

##### **Situación normativa actual**

Otra cuestión que debe analizarse aquí es la relativa a si la entidad ZEC puede realizar alguna actividad adicional y distinta a la actividad o actividades que se encuentran dentro del ámbito objetivo de aplicación del régimen especial, sin perjuicio de que a aquella otra actividad no se aplicaran los beneficios fiscales del régimen de la Zona Especial Canaria.

La normativa actual, aunque no es totalmente explícita, parece ir en la línea de no admitir que la entidad ZEC realice otras actividades distintas a aquellas a las que se aplica el régimen especial.

A esta conclusión interpretativa nos llevan, en primer lugar, varios preceptos de la Ley 19/1994: el art. 31.3 c) cuando señala como uno de los requisitos a cumplir por las personas

jurídicas para que sean inscribibles en el Registro Oficial de Entidades ZEC "*Constituir su objeto social la realización en el ámbito geográfico de la Zona Especial Canaria de actividades económicas incluidas en el anexo del presente Real Decreto-Ley (...)*", por lo que al menos de modo expreso sólo se alude a un objeto social coincidente con las actividades beneficiadas por el régimen especial; el art. 31. 3 f) que se refiere a la memoria a acompañar a la solicitud de autorización como una "*memoria descriptiva de las actividades económicas a desarrollar (...) cuyo contenido será vinculante para la entidad, salvo variación de esas actividades previa autorización expresa del Consejo Rector*", que razonablemente cabe entender son únicamente aquellas incluidas en la lista; y, el art. 66. 2 a) que prevé como infracción grave "*El desarrollo por las entidades de la Zona Especial Canaria de actividades no incluidas en la autorización prevista en el artículo 40 de esta Ley*", pudiendo entenderse también de modo razonable que se está refiriendo solamente a las actividades de la lista, que son aquellas para las que tiene sentido la autorización del Consejo Rector del Consorcio.

También nos conduce a la conclusión de que la entidad ZEC sólo puede realizar las actividades para las que se prevé el régimen especial, en segundo lugar, el art. 47.5 del Reglamento, confirmado por el art. 48. 1 y 2 del mismo cuerpo normativo, según el cual "*Una vez obtenida la autorización previa del Consejo Rector, los promotores de las entidades de la Zona Especial Canaria deberán tramitar ante el Consejo Rector una solicitud de modificación para proceder a alterar las actividades económicas autorizadas*".

La normativa actual sí que prevé que las entidades ZEC "*podrán realizar (...) actividades accesorias o complementarias a las indicadas [a "las actividades económicas incluidas en el anexo"]*". Pero dichas actividades accesorias o complementarias se habrán de realizar "*fuera de dicho ámbito geográfico [el "de la Zona Especial Canaria"] (...), para lo cual podrán abrir sucursales en el resto del territorio nacional a las que no serán de aplicación los beneficios de la Zona Especial Canaria*".

Por tanto, y en conclusión, el Derecho positivo vigente parece no admitir la realización por parte de la entidad ZEC, dentro del ámbito geográfico de la Zona Especial Canaria, de otras actividades distintas a las incluidas en la lista. Sí puede realizar algunas actividades accesorias o complementarias a dichas actividades, pero sólo podrán realizarse fuera de aquel ámbito geográfico, lo que habrán de hacer a través de sucursales en el resto del territorio nacional.

### **Propuesta normativa**

Sin embargo, la realidad económica y la experiencia pasada muestran la necesidad o conveniencia de que una entidad ZEC realice determinadas actividades distintas a aquellas para las que la normativa prevé la aplicación del régimen especial. Sin que por este motivo

sea razonable tener que quedar fuera de este régimen especial de forma tajante al desarrollar entonces *"actividades no incluidas en la autorización"*, de acuerdo a las previsiones contenidas en el Derecho positivo vigente. Esto en ocasiones es debido a la propia delimitación de las actividades incluidas en el régimen especial a través de una lista de actividades que puede ser ajena a la realidad económica de algunas de ellas que van indisolublemente unidas a otras que, sin embargo, no se encuentran en dicha lista. Lo que en ocasiones puede deberse al criterio principal utilizado para identificar las actividades económicas, que es el de la clasificación de las mismas según los códigos NACE.

Además, si nos fijamos en algunos otros regímenes especiales en el Impuesto sobre Sociedades previstos para el fomento y trato fiscal beneficioso de determinado tipo de actividades, encontramos en ellos la posibilidad de que se realicen actividades adicionales, aunque dentro de ciertos límites, sin que por ello se pierda el régimen fiscal especial.

Esto es lo que ocurre, por ejemplo, en el régimen especial de las entidades dedicadas al arrendamiento de viviendas, al que podrán acogerse *"las sociedades que tengan como actividad económica principal el arrendamiento de viviendas situadas en territorio español que hayan construido, promovido o adquirido"*. Sin embargo, *"Dicha actividad -se añade a continuación- será compatible con la realización de otras actividades complementarias, y con la transmisión de los inmuebles arrendados una vez transcurrido el período mínimo de mantenimiento a que se refiere la letra c) del apartado 2 siguiente"* (art. 53. 1 del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades).

También existen previsiones similares en el nuevo régimen de las Sociedades Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (SOCIMI), contenido en la Ley 11/2009, de 26 de octubre. Estas entidades tienen como objeto social principal *"La adquisición y promoción de bienes inmuebles de naturaleza urbana para su arrendamiento"*, además de la tenencia de participaciones de otras entidades, SOCIMI o no, que tengan aquel mismo objeto social, o de Instituciones de Inversión Colectiva Inmobiliaria. Sin embargo, se admite que *"Junto a la actividad económica derivada del objeto social principal, las SOCIMI podrán desarrollar otras actividades accesorias, entendiéndose como tales aquellas que en su conjunto sus rentas representen menos del 20 por ciento de las rentas de la sociedad en cada período impositivo"* (art. 2.6).

Por tanto, desde nuestro punto de vista, teniendo en cuenta la realidad de las actividades económicas y la experiencia práctica de algunas entidades ZEC, así como también la regulación normativa de esos otros regímenes fiscales especiales en el Impuesto sobre Sociedades, debería admitirse en una regulación futura que las entidades ZEC realizaran en Canarias otras actividades accesorias o complementarias, sin que ello supusiera la exclusión del régimen fiscal especial de la Zona Especial Canaria. Aunque esa realización de otras

actividades accesorias fuera dentro de ciertos límites, que en cualquier caso deberían precisarse con claridad: podría trasladarse aquí la fórmula de *aquellas que en su conjunto sus rentas representen menos del 20 por ciento de las rentas de la entidad en cada período impositivo*. Y aunque como ocurre también en esos otros regímenes especiales no se aplicara a tales actividades el régimen de la Zona Especial Canaria, para lo cual habría que prever medidas adicionales dirigidas a hacer efectiva la separación de regímenes fiscales como puede ser la previsión de una contabilidad separada para las mismas.

#### 8.2.4.1.4.- ¿Posible inclusión de las actividades financieras?

Se ha planteado en algún momento en el seno del Grupo de Trabajo, a efectos de su discusión y debate, la posibilidad de que quedaran bajo el ámbito objetivo de aplicación del régimen especial de la Zona Especial Canaria las actividades financieras. Ello se ha hecho desde la consideración de dichas actividades como instrumentales respecto a las actividades económicas realizadoras estrictamente de la diversificación de la estructura productiva del archipiélago: las entidades que realizaran estas actividades diversificadoras tendrían mayores facilidades de acceso a la financiación, por medio del tratamiento fiscal ventajoso de determinadas actividades financieras; aunque dicho tratamiento fiscal favorable para estas actividades financieras fuera diferente al propio de las actividades propiamente diversificadoras.

Sin embargo, parece difícil admitir esta posibilidad. Son varias las razones que nos llevan a esta conclusión. Todas ellas a la luz del régimen comunitario de ayudas de Estado y de las disposiciones de la Unión Europea y de la OCDE sobre la lucha contra la competencia fiscal perniciosa:

- la propia evolución normativa de la Zona Especial Canaria; como se ha puesto ya de relieve, en la versión del Real Decreto-Ley 2/2000, que fue la que se aplicó realmente desaparecieron esos regímenes especiales de entidades de crédito o de bolsa de valores, además del de las entidades aseguradoras; la misma Comisión Europea, en su Decisión sobre la Zona Especial Canaria del año 2000 insiste de modo particular en su autorización del régimen en la exclusión de las actividades financieras;
- la Decisión de la Comisión Europea sobre Madeira, en la que también se excluyen los servicios financieros;
- la Decisión de la Comisión Europea sobre las Azores del año 2003 (Decisión 2003/442/CE), confirmada por la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas del año 2006; en la primera se señalaban varios requisitos que debían cumplirse para que pudiera ser autorizada la ayuda al funcionamiento en que consistía el régimen fiscal especial de las Azores entre los que se encontraba el de

excluir necesariamente las actividades financieras, además de los servicios intragrupo, por su escasa contribución al desarrollo regional;

- las Directrices sobre ayudas de Estado regionales 2007-2013, en las que se excluyen de igual modo las actividades financieras de las posibles excepciones a la prohibición general de las ayudas de Estado.

#### 8.2.4.2.- Ámbito geográfico

##### Fundamento

Otro de los elementos configuradores básicos del régimen fiscal sustantivo de la Zona Especial Canaria es el de su ámbito geográfico de aplicación.

Se trata, además, de un aspecto que también tiene una gran relevancia desde la óptica de la finalidad perseguida por este régimen especial: si con él se ha pretendido siempre promover el desarrollo económico y social del archipiélago canario y a partir del Real Decreto-Ley 2/2000, de modo adicional, la diversificación de la estructura productiva de dicho archipiélago, la conexión del régimen especial con este territorio es indispensable. Y si en nuestra propuesta de futuro de la Zona Especial Canaria, según pusimos de relieve con anterioridad, la finalidad perseguida por este régimen especial es promover el desarrollo económico y social del archipiélago canario mediante la diversificación de su estructura productiva, la obligada conexión del régimen con el territorio de las Islas Canarias deberá seguir estando presente.

La importancia que tiene el ámbito geográfico de aplicación de este régimen especial se refleja también en que la Zona Especial Canaria está presidida, desde la originaria Ley 19/1994 hasta la versión actual, "*por el principio de estanqueidad geográfica*" (art. 28), con el que se pretende en definitiva que el favorable régimen fiscal en que básicamente consiste aquélla se aplique sólo a un ámbito geográfico determinado, aquel cuyo desarrollo económico y social se quiere favorecer. Debe destacarse, además, que es esta estanqueidad geográfica la única vertiente del llamado principio de estanqueidad que ha permanecido en el diseño del régimen de la Zona Especial Canaria que entró realmente en funcionamiento, a partir del Real Decreto-Ley 2/2000. Puesto que desapareció ya desde la reforma del Real Decreto-Ley 3/1996 el principio de estanqueidad subjetiva (los socios de las entidades ZEC sólo pueden ser no residentes en España) y el principio de estanqueidad objetiva (las entidades ZEC sólo pueden realizar operaciones con no residentes o con otras entidades ZEC), como hemos puesto de relieve con anterioridad.

##### Evolución normativa

Desde la regulación originaria de la Ley 19/1994, el ámbito geográfico de aplicación del régimen de la Zona Especial Canaria ha tenido una doble configuración: una de extensión más amplia, que es la que se prevé para la generalidad de las actividades económicas a las que se aplica este régimen especial, con excepción de las que se indicarán a continuación, que coincide con *"todo el territorio de las Islas Canarias"*; y, una más limitada, que es la prevista para *"las empresas que se dediquen a la producción, transformación, manipulación o comercialización de mercancías"*, cuando estas actividades se realicen en la Zona Especial Canaria, ya que para ellas el ámbito geográfico de aplicación son determinadas *"áreas que, dentro de dicho territorio [el de las Islas Canarias], se determinen por el Gobierno de la Nación, a propuesta del Gobierno de Canarias"* (art. 29 de la originaria Ley 19/1994, también en sus versiones del Real Decreto-Ley 3/1996 y de la Ley 13/1996, que pasó a ser el art. 30, a partir de la modificación del Real Decreto-Ley 2/2000).

Además, en la versión del Real Decreto-Ley 2/2000 en el artículo dedicado al ámbito geográfico se añadió una precisión sobre la distribución de dichas áreas en las distintas islas y su superficie máxima (párrafo 2º del art. 30): *"a) En las Islas de Gran Canaria y Tenerife, un máximo de cinco zonas limitadas, cuya superficie total no podrá exceder de 150 hectáreas en cada una de las citadas islas"*; *"b) En la isla de La Palma, dos zonas limitadas, cuya superficie total no podrá exceder más de 50 hectáreas"*; y, *"c) En las islas de Fuerteventura, La Gomera, el Hierro y Lanzarote, una zona limitada por cada isla, cuya superficie unitaria no podrá exceder de 25 hectáreas"*.

Por tanto, de acuerdo a estas previsiones normativas, las actividades de producción, transformación, manipulación y comercialización de mercancías tienen un ámbito geográfico de aplicación limitado a determinadas áreas, por lo que no pueden realizarse en cualquier parte del territorio de las islas canarias. Han sido en concreto varias Resoluciones de la Secretaría de Estado de Hacienda por las que se disponía la publicación de diversos acuerdos del Consejo de Ministros que recogían como propuesta, a su vez, varios acuerdos del Gobierno de Canarias, las que han ido concretando aquellas áreas geográficas restringidas en las que se pueden ubicar las empresas dedicadas a aquellas actividades (resoluciones de 28 de mayo de 2001, de 6 de junio de 2002 y de 14 de marzo de 2005).

Sin embargo, ya desde los primeros momentos la aplicación práctica de estas previsiones normativas ha traído consigo diversos problemas. En primer lugar, en relación con la simple identificación de aquellas áreas geográficas restringidas, que es lo que debía hacer el Gobierno de la Nación, a propuesta del Gobierno de Canarias y que es lo que ha motivado las sucesivas modificaciones en relación con dichas áreas a través de las distintas resoluciones antes mencionadas. Y en segundo lugar, y sobre todo, por las dificultades de muchas empresas que quieren acogerse al régimen especial de la Zona Especial Canaria en relación

con esas actividades de producción, transformación, manipulación o comercialización de mercancías para encontrar un lugar donde desarrollarlas por razones conectadas a la escasa disponibilidad de suelo industrial, los altos precios del suelo en las áreas restringidas o a la inexistencia de la necesaria urbanización en ellas.

Estos problemas se han intentado evitar a través de una concepción de las limitaciones en la extensión geográfica dentro del territorio de las Islas Canarias de este tipo de actividades de producción, transformación, manipulación y comercialización de mercancías que se conectara simplemente con el número máximo de hectáreas por islas a que se refiere el párrafo 2º del art. 30 de la Ley 19/1994, desde su versión del Real Decreto-Ley 2/2000. Y no, por tanto, con unas áreas geográficas restringidas que habrían de ser determinadas por el Gobierno de la Nación, a propuesta del Gobierno de Canarias, a pesar de que esto es lo que prevé claramente el precepto regulador del ámbito geográfico de aplicación de la Zona Especial Canaria en sus distintas versiones desde la originaria Ley 19/1994, aunque para su determinación tuvieran que respetarse la distribución de áreas por islas y su superficie máxima introducidos con el Real Decreto-Ley 2/2000.

Esta concepción es la que reflejaba de forma amplia el Proyecto de Reglamento de desarrollo de la Ley 19/1994. Concretamente, el punto de partida de tal concepción se encontraba en su art. 49.1, según el cual *"La superficie ocupada por las instalaciones dedicadas a las actividades de comercialización y distribución de mercancías de las entidades que se dediquen a la de producción, manipulación o transformación de mercancías computará a los efectos de la superficie máxima que pueden ocupar este tipo de empresas"*. También esta concepción se reflejaba en el apartado 3 de ese mismo art. 49 que preveía la obligación de las entidades cuya actividad consistiera en alguna de las que a continuación se indicaban (se incluía una lista de actividades industriales) de *"declarar la superficie de ocupación de sus instalaciones (...)"*. Aunque curiosamente se entendía que la superficie de ocupación de sus instalaciones de las entidades que tuvieran como actividad principal alguna de las contenidas en el Anexo distintas a las recogidas en la lista del Reglamento *"no será tenida en cuenta a la hora de controlar el respeto de los límites fijados en los apartados 1 y 2 anteriores"* (apartado 4).

Los apartados 5 y 6 de dicho art. 49 cerraban el diseño del sistema desde la perspectiva del Consejo Rector. Según el primero de ellos, *"A los efectos de lo dispuesto en los apartados anteriores, el Consejo Rector controlará la superficie de ocupación de la Zona Especial Canaria, mediante la actualización de los parámetros representativos de dicho criterio de ocupación de superficies, de acuerdo a los datos que consten en el Registro Oficial de Entidades de la Zona Especial Canaria"*. Y de acuerdo a lo dispuesto en el segundo, *"En el supuesto de agotamiento de los cupos máximos establecidos, el Consejo Rector no otorgará"*

*nuevas autorizaciones de inscripción de entidades cuya actividad principal sea la de producción, manipulación o transformación de mercancías".*

La versión del Reglamento finalmente aprobada no recogió los apartados 1 y 3 del art. 49 del Proyecto, aunque sí sus apartados 5 y 6 (si bien con algunas correcciones técnicas como la de añadir una mención a las actividades de "transformación" olvidadas en el proyecto). En concreto, lo hace en los apartados 2 y 3 del art. 40. Esto es lo que ha posibilitado que en el documento "*Propuesta de revisión de la Zona Especial Canaria. Propuesta de colaboración Gobierno de Canarias-ZEC*" se defienda dicha concepción, poniéndose de relieve la misma de forma explícita.

Porque el Real Decreto 1758/2007, según este documento, "permite una concepción distinta de las áreas geográficas restringidas que respeta, sin embargo, tanto el tenor literal del artículo 30 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, como las condiciones en que se autorizó la ayuda de estado. Los apartados 2 y 3 del artículo 40 del Reglamento permiten sostener, efectivamente -se afirma-, la idea de que, en sustitución del sistema anterior en el que se establecían varias áreas geográficas en cada una de las siete islas, se adopta ahora un sistema de cupos máximos de hectáreas bajo el control del Consejo Rector".

"Por tal motivo, se propone como solución una resolución interpretativa del artículo 40 del Reglamento conforme a la cual cada uno de los siete territorios insulares constituirá un área geográfica restringida, de manera que las entidades industriales y comerciales podrán establecerse en ellas hasta ocupar el número máximo permitido de hectáreas, cuyo cupo será objeto de control por el Consejo Rector. Consecuentemente -se añade- debería dejarse sin efecto la Resolución de 14 de marzo de 2005. Esta fórmula respeta el concepto de área geográfica restringida, así como el número máximo de hectáreas por isla, pero solventa los inconvenientes injustificados que plantea el sistema mantenido hasta la fecha".

### **Propuesta normativa**

Desde nuestro punto de vista, y a efectos de lo que puede ser un diseño del régimen fiscal de la Zona Especial Canaria en el futuro, no tiene demasiado sentido el establecimiento de un ámbito geográfico de aplicación más restringido al de todo el territorio de las Islas Canarias para las actividades de producción, transformación, manipulación y comercialización de mercancías. Por lo que el ámbito geográfico de aplicación del régimen de la Zona Especial Canaria debería ser único para cualquier tipo de actividades económicas: todo el territorio de las islas Canarias. Varias razones podemos apuntar en tal sentido.

En primer lugar, y ante todo, porque este requisito no es coherente con la finalidad perseguida con el régimen de la Zona Especial Canaria, que tiene su reflejo no sólo en el

articulado de la Ley española sino también en las Decisiones de la Comisión Europea que han autorizado el régimen. Si lo que se pretende es potenciar también aquellas actividades económicas en las Islas Canarias, en cuanto diversificadoras de la estructura productiva del archipiélago, como lo revela de modo particular su inclusión en la lista de actividades beneficiadas, lo importante es que se localicen en el territorio canario, pero en cualquier parte del territorio canario y no unas áreas geográficas restringidas. Los problemas prácticos antes mencionados de escasez de suelo industrial o encarecimiento de su precio que dificultan en la realidad la instalación de las empresas dedicadas a aquellas actividades ponen de relieve la inadecuación de la regulación de las zonas geográficas acotadas con la finalidad perseguida con el régimen.

En segundo lugar, porque el requisito de las áreas geográficas limitadas para estas actividades de producción, transformación, manipulación y comercialización de mercancías es incoherente con otros aspectos del régimen de la Zona Especial Canaria en relación con algunas de dichas actividades. No deja de sorprender que las actividades industriales tengan un tratamiento fiscal más favorable desde la óptica de los límites de base imponible beneficiada, al fijarse para las mismas unos límites más elevados de base imponible a la que aplicar el tipo reducido del Impuesto sobre Sociedades y al mismo tiempo exigir para las mismas su exclusiva localización en determinadas áreas geográficas restringidas, lo que en la práctica genera importantes dificultades, como hemos puesto de relieve ya.

Y en tercer lugar, porque el establecimiento de unas áreas geográficas restringidas dentro del territorio canario para el desarrollo por las entidades ZEC de las actividades de producción, transformación, manipulación y comercialización de mercancías tiene su origen y quizá también cierta justificación en un modelo de Zona Especial Canaria, el configurado originariamente por la Ley 19/1994, que es distinto al actual y al que puede proponerse para el futuro. En este sentido, aquel requisito de las áreas geográficas restringidas ya estaba en la configuración originaria de la Zona Especial Canaria en la Ley 19/1994 y podía tener cierta justificación en ella, al preverse entonces una especie de zona *off-shore*, totalmente incomunicada con el resto del territorio nacional (recuérdese que se prohibían, con carácter general, las operaciones entre las entidades ZEC y los residentes en España e incluso se prohibían los establecimientos o sucursales de la entidad ZEC en el resto del territorio nacional).

Además, en aquel diseño de la Zona Especial Canaria parecían identificarse aquellas áreas geográficas restringidas con los territorios de las Zonas Francas establecidas en Canarias que de acuerdo a sus características especiales requieren su acotamiento a efectos del control de las mercancías. Así lo revelaban de modo particular los apartados 1 y 5 del art. 63. Porque según el primero de ellos *“Las entidades ZEC que se dediquen a la producción, manipulación, transformación y comercialización de mercancías habrán de desarrollar sus actividades*

*dentro de las áreas que constituyan el ámbito geográfico de la Zona Especial Canaria para dichas entidades, y les será de aplicación lo dispuesto en la legislación reguladora de las Zonas Francas". Y puesto que conforme al segundo "A las entidades ZEC a que se refiere este artículo y a sus operaciones les será de aplicación lo dispuesto con carácter general en la legislación vigente sobre Zonas Francas para las establecidas en las islas canarias".*

Esta regulación contrasta con la introducida con el Real Decreto-Ley 2/2000 que dio una nueva redacción a aquel art. 63 suprimiendo el originario apartado 1 y dando un contenido distinto al inicial apartado 5, que se convirtió en el apartado 4, que hoy sigue inalterado: *"Las áreas a que se refiere el presente artículo podrán coincidir total o parcialmente con las Zonas Francas establecidas en las islas Canarias. En este caso, a sus operaciones les será de aplicación lo dispuesto con carácter general en la legislación vigente sobre Zonas Francas".*

Por tanto, a partir de la regulación del Real Decreto-Ley 2/2000, que es la vigente en la actualidad, las entidades ZEC dedicadas a la producción, transformación, manipulación y comercialización de mercancías pueden actuar al amparo de la normativa sobre las Zonas Francas, en cuyo caso habrán de localizarse en los territorios de estas Zonas Francas. Pero esto no será así necesariamente en todos los casos, lo que no ocurría en la redacción originaria de la Ley 19/1994. La simple posibilidad, que no obligatoriedad, de la aplicación del régimen de las Zonas Francas a estas entidades ha quedado confirmada en el Reglamento de desarrollo de esa Ley. Puesto que *"Las entidades que se dediquen a la producción, manipulación, transformación, comercialización o distribución de mercancías -dispone su art. 40. 1- y que se acojan simultáneamente al régimen de las Zonas Francas de Canarias se instalarán de acuerdo con el régimen legal y reglamentario previsto para dichas Zonas Francas de forma que se garantice el efectivo control de las mercancías".*

También en una propuesta de futuro de una nueva regulación sobre la Zona Especial Canaria, en nuestra opinión, debería establecerse como simple posibilidad o alternativa el acogimiento al régimen de las Zonas Francas de Canarias por parte de las entidades ZEC dedicadas a la producción, transformación, manipulación y comercialización de mercancías. De este modo, y a partir del único ámbito geográfico de aplicación del régimen de la Zona Especial Canaria que aquí proponemos, coincidente con todo el territorio de las islas Canarias, habría que diferenciar dos supuestos: el de las entidades ZEC que se acogieran también al régimen de las Zonas Francas Canarias, a las que sí sería exigible su instalación en determinadas áreas geográficas restringidas, las propias del régimen de las Zonas Francas; y, el de las entidades ZEC que, pese a dedicarse a aquellas actividades, no se acogieran al régimen de las Zonas Francas, por lo que no tendrían la obligación de instalarse en unas áreas geográficas restringidas, sino en cualquier lugar del territorio del archipiélago canario.

Además, ni siquiera entendemos adecuada para una propuesta de futuro de la Zona Especial Canaria una limitación en la extensión geográfica de las actividades de producción, transformación, manipulación y comercialización de mercancías que no viniera a través de las áreas geográficas acotadas determinadas sino por medio del cupo máximo de hectáreas. Esto es algo a lo que se ha llegado en la regulación reglamentaria actual, partiendo de una normativa de rango legal que recoge ciertos límites que han intentado salvarse con aquella solución del Reglamento. Sin embargo, en una propuesta no limitada por una redacción legal previa carece de sentido restricción adicional alguna para determinadas actividades que en gran parte de los casos son las que contribuyen en una mayor medida a la diversificación de la estructura productiva del archipiélago canario, dado su escaso desarrollo en Canarias.

#### 8.2.4.3.- Los requisitos de inversión y empleo mínimos

##### Situación normativa actual

La regulación actual de la Zona Especial Canaria, con origen en el Real Decreto-Ley 2/2000, exige para la aplicación de los beneficios fiscales en que básicamente se cumplan ciertos requisitos de inversión y empleo.

Así, en primer lugar, la entidad ZEC debe *"Realizar inversiones en los dos primeros años desde su autorización, que se materialicen en activos fijos materiales o inmateriales, en su caso, situados o recibidos en el ámbito geográfico de la Zona Especial Canaria, utilizados en el mismo y necesarios para el desarrollo de las actividades económicas efectuadas por el contribuyente en dicho ámbito geográfico (...)".* El importe mínimo de las inversiones a realizar, tras la modificación introducida por el Real Decreto-Ley 12/2006, es distinta según la isla de que se trate (en el Real Decreto-Ley la cantidad era la misma en todo caso, 100.000 euros): *"En las islas de Gran Canaria y Tenerife, 100.000 euros"; "En las islas de El Hierro, Fuerteventura, La Gomera, Lanzarote y La Palma, 50.000 euros".* Y *"Los activos adquiridos deberán permanecer en la entidad de la Zona Especial Canaria durante todo el período de disfrute de este régimen, o durante su vida útil si fuera inferior, sin ser objeto de transmisión"* ni, con carácter general, *"de arrendamiento o cesión a terceros para su uso (...)".*

Y, de igual modo, en segundo lugar, la entidad ZEC deberá llevar a cabo *"La creación de puestos de trabajo en el ámbito geográfico de la Zona Especial Canaria dentro de los seis meses siguientes a su autorización y el mantenimiento como mínimo en ese número del promedio anual de plantilla durante el período de disfrute de este régimen (...)".* De forma semejante a lo que ocurrió con el requisito de la inversión, también el Real Decreto-Ley 12/2006 estableció diferenciaciones en el importe mínimo de la creación de empleo según las

islas (en el Real Decreto-Ley 2/2000 se exigían con carácter general cinco empleos), al exigir *"En las islas de Gran Canaria y Tenerife, cinco empleos"*. Y *"En las islas de El Hierro, Fuerteventura, La Gomera, Lanzarote y La Palma, tres empleos"*.

## **Fundamento**

Debe destacarse, ante todo, que estos requisitos de inversión y empleo son claves para la admisibilidad del régimen fiscal de la Zona Especial Canaria desde la perspectiva del control de las ayudas de Estado y de la competencia fiscal perjudicial.

En este sentido, como se ponía de relieve en la propia Decisión de la Comisión Europea sobre la Zona Especial Canaria del año 2000, *"las condiciones mínimas de inversión y empleo"* constituían una prueba de que la ZEC *"se concibe como una zona especial destinada a atraer actividades económicas reales, es decir, una zona del archipiélago que favorezca la creación material de un tejido productivo"*.

También este aspecto es relevante en el marco de la lucha contra la competencia fiscal perjudicial, según el Código de Conducta comunitario. Puesto que uno de los criterios que se manejan para determinar que se esté ante un régimen fiscal perjudicial es que no exija que la entidad que se beneficia del mismo desarrolle una actividad económica real o tenga una presencia sustancial en el correspondiente país. Lo que no ocurriría cuando se establecieran como requisitos para la aplicación del régimen un número de empleos o la realización de una inversión, que es lo que sucede en el caso del régimen de la Zona Especial Canaria.

## **Propuesta normativa**

Por estos motivos, entendemos que en una regulación futura de la Zona Especial Canaria deberían mantenerse estos requisitos de inversión y empleo. No obstante, creemos también que podrían configurarse de un determinado modo, que permitiría introducir cierta flexibilidad, de lo que, además, no es ajena la regulación actual.

De este modo, podría configurarse una especie de doble régimen en relación con los requisitos de inversión y empleo: un régimen general, en el que se exigirían los requisitos generales de inversión y empleo, que podría ser semejante al actual que establece diferenciaciones en los importes mínimos de una y otro según las islas; y, unos regímenes especiales, en los que se permitiría no cumplir con el requisito de inversión a cambio de una mayor exigencia de empleo o viceversa, esto es, no cumplir con el requisito de empleo, a cambio de una mayor inversión. Con ello se introduciría la necesaria adaptación de unas lógicas exigencias generales de inversión y empleo a la realidad económica de los proyectos

empresariales, algunos de los cuales requieren una gran inversión aunque poco empleo o un importante número de empleos, pero poca inversión.

Esta necesidad ha encontrado reflejo en la propia normativa hoy vigente, ya desde el Real Decreto-Ley 2/2000, aunque sólo se prevé en relación con el requisito de la inversión mínima: *"Con carácter excepcional se podrá autorizar la inscripción de entidades que no cumplan el requisito de inversión establecido en esta letra d) -se dispone-, siempre que el número de puestos de trabajo a crear y el promedio anual de plantilla superen el mínimo previsto en la letra e) de este apartado"*. Sin perjuicio de que fue el Real Decreto-Ley 12/2006 el que precisó de forma expresa que era el Consejo Rector de la Zona Especial Canaria el competente para *"autorizar, previo informe de la Comisión Técnica, la inscripción de entidades cuando concurra (...)"* este supuesto [art. 38 a)].

#### 8.2.4.4.- Tipos reducidos en el Impuesto sobre Sociedades y en el Impuesto sobre la Renta de No Residentes

##### Evolución normativa

El régimen fiscal especial de la Zona Especial Canaria, en sus distintos diseños desde la originaria Ley 19/1994 hasta su actual fijado por el Real Decreto-Ley 7/2006, por lo que a la imposición directa se refiere, ha estado constituido fundamentalmente por la aplicación de un tipo de gravamen reducido en el Impuesto sobre Sociedades.

De este modo, en la configuración inicial de este régimen especial con la Ley 19/1994 ya se preveía para las entidades ZEC que estarían *"sujetas por obligación personal al Impuesto sobre Sociedades al tipo del uno por ciento por las operaciones que realicen en la Zona Especial Canaria, en la forma prevista en esta Ley"* (art. 43). Esta tributación reducida en el Impuesto sobre Sociedades se mantuvo con el Real Decreto-Ley 3/1996 y con la Ley 13/1996, al no modificarse este aspecto en el art. 43 de la Ley, sin perjuicio de que este mantenimiento era sólo desde una perspectiva formal, al preverse entonces, de forma más o menos amplia, la tributación de las entidades ZEC *"en régimen de transparencia fiscal"* (art. 44. 1). Aunque en realidad esto estaba pensado únicamente para aquellas entidades cuyos socios fueran residentes en España, como lo revelaba el que se previera para los títulos representativos del capital social de las entidades ZEC que fueran de la titularidad de aquéllos la obligatoriedad de que fueran nominativos, a diferencia de lo que ocurría con carácter general y, por tanto, de acuerdo a la previsión anterior, para los no residentes, respecto a los cuales *"Los títulos representativos del capital social, en su caso, podrán ser emitidos al portador"* [art. 40 c)]. Sólo *"Cuando todos sus socios sean personas o entidades no*

*residentes en territorio español -insistía de nuevo el art. 44.1, párr. 2º-, los títulos representativos del capital social podrán no ser nominativos".*

El diseño de la Zona Especial Canaria en torno a tipos de gravamen reducidos en el Impuesto sobre Sociedades vuelve con toda su plenitud, al desaparecer aquel régimen de transparencia fiscal, con el Real Decreto-Ley 2/2000. En este momento normativo se establecen varios tipos de gravamen distintos, según el tramo temporal de que se tratara computado desde el año de autorización de la entidad (se establecían tres tramos) y la creación neta de empleo por cada entidad (a más empleo creado menor tipo de gravamen). En concreto, se trataba de distintos tipos de gravamen entre el 1 y el 5 por 100, que eran crecientes en el tiempo (en el primer tramo el tipo de gravamen era el más bajo, aumentándose el mismo en los dos tramos siguientes), lo que tenía su origen en las Directrices sobre Ayudas de Estado de carácter Regional del período 2000-2006 que exigían que dichas ayudas fueran limitadas y decrecientes en el tiempo, sin prever excepción alguna para las Regiones Ultraperiféricas.

Además, se establecía una reducción adicional de un 20 por 100 de los tipos de gravamen del segundo y tercer tramo *"Cuando la entidad de la Zona Especial Canaria tenga por objeto social o actividad la realización de actividades escasamente implantadas en el archipiélago canario"*. A esos efectos se consideraban *"actividades escasamente implantadas en las Islas Canarias, aquellas que, de forma agregada, ocupen a un porcentaje no superior al 1,5 de la población activa de las Islas o que representen menos del 1 por 100 del valor añadido bruto, a precios de mercado, de las mismas"*.

También en la regulación de la Zona Especial Canaria del Real Decreto-Ley 7/2006, que es la vigente en la actualidad, el núcleo duro del régimen fiscal en la imposición directa lo constituye una baja tributación en el Impuesto sobre Sociedades, si bien desde entonces se previó un tipo de gravamen fijo del 4 por 100. El cambio respecto de la situación normativa anterior se debió a la modificación existente en las Directrices sobre Ayudas de Estado aplicables, al contenerse en las del período 2007-2013 la excepción para las Regiones Ultraperiféricas de aquella exigencia de que las ayudas de Estado fueran limitadas y decrecientes en el tiempo.

#### **Propuesta normativa: Contenido**

Desde nuestro punto de vista, el aspecto central del régimen fiscal beneficioso en la imposición directa de las entidades de la Zona Especial Canaria debe seguir girando en torno a la aplicación de tipos de gravamen especiales, reducidos, tal como ha ocurrido en los anteriores diseños de este régimen. No obstante, se propone de forma novedosa el establecimiento de dos tipos reducidos distintos en el Impuesto sobre Sociedades, de carácter permanente durante la vigencia del régimen, es decir, no decrecientes en el tiempo,

aplicable cada uno de ellos a los dos grandes grupos de actividades económicas beneficiadas por el mismo, de acuerdo a lo indicado con anterioridad. Se establecería así un doble régimen fiscal especial dentro del ámbito de la Zona Especial Canaria, diferenciado según el tipo de actividad económica desarrollada. El que sea la actividad económica desarrollada la determinante de un diferente trato fiscal beneficioso estaría en coherencia con la finalidad fundamental del régimen, la contribución al desarrollo económico y social del archipiélago canario mediante la diversificación de su estructura productiva, adaptada a las nuevas orientaciones de la Unión Europea en el tratamiento a las Regiones Ultraperiféricas que potencia especialmente las que denominamos antes como actividades oportunidad.

De este modo, por un lado, se establecería un tipo de gravamen superreducido del 1 por 100 para las actividades que podrían denominarse desde la terminología empleada a veces por ciertos regímenes especiales en el Impuesto sobre Sociedades como actividades especialmente protegidas. Se trata de las actividades oportunidad mencionadas con anterioridad: tanto las actividades económicas que utilizaran la situación geográfica estratégica de Canarias, desde la óptica general de las relaciones América-Europa-África y desde la perspectiva más particular de las relaciones con África (centros de distribución logística, por ejemplo), como las relativas a determinados sectores económicos de gran potencialidad en Canarias desde su consideración como región ultraperiférica como los de la agroalimentación, la biodiversidad, las energías renovables, la astrofísica, la ciencia aeroespacial, la oceanografía, la vulcanología o la sismología.

Y de igual modo, por otro lado, se establecería un tipo de gravamen reducido del 4 por 100 para las actividades que podrían ser denominadas, siguiendo también la terminología empleada en ciertos regímenes especiales del Impuesto sobre Sociedades, como actividades protegidas. Aquí se incluirían el resto de actividades económicas incluidas en la lista de actividades beneficiadas en el régimen especial de la Zona Especial Canaria, pero que no coinciden con las actividades oportunidad identificadas desde la perspectiva del Derecho Comunitario de las Regiones Ultraperiféricas.

Este doble tipo de gravamen reducido diferenciado, según la actividad económica desarrollada, debería extenderse también al Impuesto sobre la Renta de No Residentes, para el caso de establecimientos permanentes o sucursales de entidades no residentes, que también podrían beneficiarse del régimen especial de la Zona Especial Canaria, según justificamos con anterioridad.

#### **Propuesta normativa: Fundamento**

Son varias las razones en las que podría encontrar su justificación este modelo en la imposición directa sobre las entidades de la Zona Especial Canaria de un doble tipo de gravamen reducido diferenciado según la actividad económica desarrollada.

En primer lugar, porque el establecimiento de diferenciaciones de régimen fiscal en función de distintos parámetros constituye una concreción del principio de proporcionalidad que debe estar presente en el control del régimen de ayudas de Estado. Al menos de acuerdo a las disposiciones que han estado vigentes cuando los proyectos normativos de la Zona Especial Canaria han pasado su examen ante la Comisión Europea.

En este sentido, en el apartado 4.15 de las Directrices sobre ayudas de Estado de carácter regional se dispone que las ayudas al funcionamiento pueden concederse a condición de que se justifiquen en función a su contribución al desarrollo regional, de su naturaleza y siempre que su nivel sea proporcional a las desventajas que pretende paliar. Por otra parte, el apartado 33 de la Comunicación de la Comisión prevé que las ayudas estatales que se utilicen para impulsar el desarrollo económico de determinadas regiones han de ser proporcionadas y adecuadas a los objetivos buscados.

Y como ponen de relieve las Decisiones sobre la Zona Especial Canaria de los años 2000 y 2006 la introducción de este tipo de diferenciaciones son concreciones del principio de proporcionalidad, que es valorada positivamente por la Comisión Europea.

Así, por ejemplo, en la Decisión del año 2000 se enjuiciaban los límites de base imponible beneficiada por el tipo reducido del Impuesto sobre Sociedades y se ponía el acento en que se trataba de límites diferenciados *"con el fin de establecer una cierta proporcionalidad entre el importe de la ayuda y su contribución al desarrollo regional. Por ello -se añadía- las ayudas a favor de las empresas que creen menos empleo tendrán un límite inferior a las que crean más empleo". "En efecto -se señalaba también más adelante-, el hecho de que la intensidad y el límite de la ventaja fiscal concedida aumente en función del número de empleos creados introduce una cierta proporcionalidad"*.

También se ve un reflejo de esa proporcionalidad en el establecimiento de límites diferenciados de la base imponible beneficiada en función del tipo de actividad económica: *"En efecto -se afirma-, se excluyen o restringen al límite inferior aquellas actividades cuya contribución al desarrollo regional puede ser muy modesta con relación al posible importe de las ayudas como, por ejemplo, los servicios financieros, los servicios internos y los centros de coordinación, con el fin de impedir importes de ayudas muy elevados en comparación con su impacto en el desarrollo regional. De este modo se descarta o incluso se reduce el riesgo de conceder elevados importes de ayuda con escasa repercusión sobre el desarrollo regional. En*

*cambio, se favorecen las actividades con una mayor incidencia local, como las actividades manufactureras, concediéndoles un límite más elevado".*

En segundo lugar, porque la nueva visión de la Unión Europea sobre las Regiones Ultraperiféricas que trata de potenciar sus puntos fuertes y que se plasmará con toda probabilidad en las disposiciones y documentos futuros que estarán presentes en el próximo examen por la Comisión Europea del régimen de la Zona Especial Canaria pone de relieve que el tratamiento fiscal especialmente favorable para esas actividades oportunidad sería visto con buenos ojos desde la óptica comunitaria.

En tercer lugar, porque se trata de una propuesta que en cualquier caso es prudente en la medida en que los tipos de gravamen propuestos ya tienen sus precedentes en los diseños anteriores del régimen de la Zona Especial Canaria autorizados por la Comisión Europea: el tipo de gravamen del 1 por 100, previsto en nuestra propuesta para las actividades oportunidad especialmente protegidas, se encontraba ya en la regulación introducida por el Real Decreto-Ley 2/2000 para el primer tramo temporal de aplicación del régimen que se preveía entonces; de igual modo, el tipo de gravamen del 4 por 100, a aplicar según nuestra propuesta para el resto de actividades económicas beneficiadas, es el previsto en la actualidad con carácter general para el régimen de la Zona Especial Canaria, a partir del Real Decreto-Ley 12/2006 y se preveía en el tercer tramo del sistema previsto por el Real Decreto-Ley 2/2000. Incluso el establecimiento de tipos de gravamen diferenciados según el tipo de actividad económica de que se trate estaba presente en este diseño del Real Decreto-Ley 2/2000 al preverse una reducción adicional del 20 por 100 a los tipos aplicables al segundo y tercer tramo en el caso de la entidad ZEC tuviera por objeto social la realización de actividades escasamente implantadas en el archipiélago canario.

Y en cuarto lugar porque el establecimiento de regímenes fiscales más favorables para determinado tipo de actividades está presente ya en otros ejemplos del Derecho comparado, que también han superado el trámite del control de las ayudas de Estado por parte de la Comisión Europea. Esto es lo que sucede, por ejemplo, con el régimen fiscal especial de Madeira.

Debe precisarse, finalmente, que el establecimiento como propuesta de futuro de dos tipos de gravamen diferenciados permanentes y no decrecientes en el tiempo (el 1 por 100, de una parte, y el 4 por 100, de otra) se hace sobre la base de que se mantuviera la regulación actual de esta cuestión en las Directrices sobre Ayudas de Estado de carácter regional. Como vimos, por lo que se refiere a las relativas al período 2007-2013, en el caso de las Regiones Ultraperiféricas no se exige que las ayudas sean limitadas y decrecientes en el tiempo, que es lo que justificó el cambio del régimen de 2006 frente al del año 2000, al establecerse un tipo de gravamen fijo del 4 por 100 frente al variable entre el 1 y el 5 por 100.

#### 8.2.4.5.- Los límites cuantitativos de la base imponible beneficiada

##### Situación normativa actual

La aplicación de estos tipos reducidos en el Impuesto sobre Sociedades, núcleo básico desde sus orígenes del régimen fiscal de la Zona Especial Canaria en cuanto a la imposición directa de las entidades ZEC se refiere, tiene una importante limitación a partir del Real Decreto-Ley 2/2000, que se ha mantenido en la regulación actual, procedente del Real Decreto-Ley 7/2006. Y nos estamos refiriendo a una limitación distinta a la derivada de que esos tipos reducidos en el Impuesto sobre Sociedades se aplican únicamente *"a aquella parte de la base imponible que corresponda a las operaciones que realicen material y efectivamente en el ámbito geográfico de la Zona Especial Canaria"*, lo que es una manifestación de la debida conexión entre este régimen fiscal favorable y el territorio canario, en un contexto en el que se permite que las entidades ZEC realicen *"fuera de dicho ámbito actividades accesorias o complementarias a las indicadas [a aquellas que pueden constituir su objeto social, incluidas en la lista], para lo cual podrán abrir sucursales en el resto del territorio nacional a las que no serán de aplicación los beneficios fiscales de la Zona Especial Canaria"*.

Puesto que se prevén por la norma unos límites cuantitativos de la base imponible susceptible de beneficiarse de dichos tipos reducidos, que son distintos según el tipo de actividad económica desarrollada y la creación neta de empleo, de conformidad con los cuadros que recoge la regla tercera del art. 44.

Así, por un lado, se prevén unos límites cuantitativos más elevados para las actividades industriales frente a las actividades de servicios. Y dentro de estas últimas igualmente se prevén límites diferenciados según se trate de actividades de servicios en general (para ellas el límite cuantitativo es más alto) o determinadas actividades de servicios que se especifican de forma cerrada: actividades de comercio al por mayor e intermediarios de comercio (excepto de vehículos de motor y motocicletas), agencias de viajes, mayoristas y minoristas de turismo y otras actividades de apoyo turístico, actividades informáticas, actividades jurídicas, de contabilidad, teneduría de libros, asesoría fiscal, estudios de mercado y realización de encuestas de opinión pública, consulta y asesoramiento sobre dirección y gestión empresarial; gestión de sociedades de cartera, y servicios de publicidad y relaciones públicas.

De igual modo, por otro lado, dentro de cada uno de los tres grupos de actividades económicas señaladas (actividades industriales, actividades de servicios en general y las mencionadas actividades de servicios específicas), se recogen diversos límites cuantitativos

en función de la creación de empleo: a mayor número de trabajadores el límite cuantitativo es más elevado.

## **Fundamento**

Con esta regulación normativa se ha pretendido conseguir varios objetivos.

En primer lugar, con carácter general, establecer unos límites cuantitativos del beneficio fiscal principal que supone el régimen de la Zona Especial Canaria, lo que se ha justificado desde la necesaria proporcionalidad de la contribución al desarrollo regional de las ayudas de Estado de carácter fiscal.

Y, en segundo lugar, de igual modo, hacer realidad esa proporcionalidad en la contribución al desarrollo regional según el tipo de actividad económica de que se trate y según el mayor o menor número de empleos creados. En palabras de la Comisión Europea en su Decisión sobre la ZEC del año 2000: *"se excluyen o restringen al límite inferior aquellas actividades cuya contribución al desarrollo regional puede ser muy modesta con relación al posible importe de las ayudas (...) En cambio, se favorecen las actividades con una mayor incidencia local, como las actividades manufactureras, concediéndoles un límite más elevado. Lo mismo sucede en lo que se refiere a la gradación y limitación de las ayudas según el número de empleos. En efecto, el hecho de que la intensidad y el límite de la ventaja fiscal concedida aumente en función del número de empleos creados introduce una cierta proporcionalidad (...)".*

## **Propuesta normativa**

Sin embargo, la existencia de estos límites cuantitativos de la base imponible beneficiada ha supuesto uno de los principales obstáculos para una mayor generalización de este régimen fiscal especial.

Puesto que esta regulación normativa desincentiva en gran medida la ubicación en la Zona Especial Canaria de proyectos empresariales con elevados beneficios previsibles, procedentes en muchos casos de multinacionales o grupos empresariales internacionales.

Desde nuestro punto de vista, una regulación normativa futura de la Zona Especial Canaria podría introducir relevantes novedades en relación con esta cuestión. De este modo, podría establecerse también aquí un doble régimen fiscal diferenciado, paralelo al señalado en relación con el tipo de gravamen reducido del Impuesto sobre Sociedades, para las actividades especialmente protegidas y para las actividades protegidas.

Así, para esas actividades oportunidad, desde la perspectiva comunitaria de las Regiones Ultraperiféricas, apostaríamos por una supresión de los límites de la base imponible susceptible de beneficiarse del tipo reducido del Impuesto sobre Sociedades que, como vimos, sería del 1 por 100. Las razones antes señaladas acerca de la potenciación desde la Unión Europea de estos puntos fuertes de las Regiones Ultraperiféricas serían las que nos llevan a esta propuesta.

Y para el resto de actividades, realizadoras igualmente de la diversificación de la estructura productiva del archipiélago, aunque mantendríamos los límites de base imponible beneficiada, propondríamos una elevación de los mismos, aparte de la previsión de su necesaria actualización periódica (por ejemplo, habilitando para ello a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, como suele ser frecuente en las cuantías fijadas por las normas impositivas).

Para este segundo grupo de actividades, igualmente, entendemos adecuado graduar el límite de base imponible beneficiada en función del número de empleos, tal como recoge la normativa actual: a más número de trabajadores mayor límite de base imponible beneficiada. No obstante, cabría reconsiderar las cuantías concretas según el número de trabajadores que existen en la actualidad, pues en algún caso no guardan, en nuestra opinión, la debida proporción, lo que puede generar la creación artificial de diferentes entidades ZEC para aprovechar unos mayores límites de base imponible beneficiada con menor coste en número de empleos.

Por poner un ejemplo. Una entidad dedicada a actividades de servicios distintas a las especificadas de forma expresa en la norma tiene un límite de 1.500.000 euros si crea entre 3 y 8 puestos de trabajo. Si tiene interés en lograr la aplicación de un límite de 3.000.000 euros deberá crear al menos 4 puestos de trabajo más, para llegar a 12.

Sin embargo, a ese límite de 3.000.000 euros puede llegar de forma mucho menos costosa desde el punto de vista de la creación de empleo. Si se constituyen dos entidades ZEC, incluso cuando cada una de ellas creara únicamente 3 puestos de trabajo (6 en total), se lograría llegar en el conjunto al límite de 3.000.000 euros: a una entidad se le aplicaría el límite de 1.500.000 euros; y, a otra entidad se le aplicaría el mismo límite de 1.500.000 euros.

#### **8.2.4.6.- Compatibilidad con otros beneficios fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias: la Reserva para Inversiones en Canarias**

##### **Evolución normativa**

Una de las cuestiones más problemáticas que ha planteado la regulación de la Zona Especial Canaria desde el momento que comenzó su aplicación práctica, con el Real Decreto-Ley 2/2000, es la eventual compatibilidad de los beneficios fiscales contenidos en ella y el resto de beneficios fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. Y donde se ha planteado fundamentalmente el debate ha sido en relación con la compatibilidad entre los beneficios fiscales del régimen de la Zona Especial Canaria y la Reserva para Inversiones en Canarias.

El *Informe de la Comisión para el análisis de los problemas de aplicación de la Reserva para Inversiones en Canarias*, de diciembre de 2000, se enfrentó de forma directa a esta problemática en un contexto normativo, el fijado por el Real Decreto-Ley 2/2000, en el que no se contenía una referencia expresa a las relaciones de compatibilidad o incompatibilidad entre el régimen fiscal de la Zona Especial Canaria y el beneficio fiscal de la Reserva para Inversiones en Canarias. Y resolvió esta problemática entendiendo que estábamos ante dos beneficios fiscales incompatibles, lo que tenía como punto de partida en el "ámbito y objetivos indiscutiblemente distintos" de uno y otro y por "el perfil (...) marcadamente diferente" de cada uno de ellos, lo que seguía manteniéndose tras "la ampliación de los límites iniciales de la ZEC", es decir el que "la ZEC esté abierta a las sociedades españolas y puedan operar en el mercado interno".

Basaba también el *Informe de la Comisión de la RIC* esta incompatibilidad en la Decisión de la Comisión Europea sobre la Zona Especial Canaria, en la cual se ponía de relieve que "*las ayudas de la ZEC no son acumulables con las ayudas fiscales previstas por el REF que aquélla [la Comisión Europea] aprobó*", aunque sí "*se podrán acumular con ayudas a la inversión y a la creación de empleo dentro de los límites y condiciones establecidas en las (...) Directrices relativas a las ayudas con finalidad regional*". Y es a partir de lo señalado en esta Decisión comunitaria como debía entenderse lo dispuesto en el art. 42.2 de la Ley 19/1994, redactado por el Real Decreto-Ley 2/2000, puesto que en este precepto -entendía la Comisión- "se recoge la incompatibilidad entre la RIC y la ZEC mediante una remisión a los términos de la autorización comunitaria": "*Los beneficios fiscales de la Zona Especial Canaria se podrán simultanear con otras ayudas a la inversión y a la creación de empleo dentro de los límites y con las condiciones establecidas en la normativa comunitaria*".

"Interpretando lo anterior -se afirmaba- la posición mayoritaria de la Comisión mantiene que un mismo proyecto inversor no podrá simultanear las ayudas que incorpora el régimen de la ZEC y las de otros incentivos de la Ley 19/1994, entre los que se incluyen los del régimen de la RIC. Esta incompatibilidad supondrá, por un lado, que las entidades ZEC no podrán dotar la RIC y, por otro, que la dotación de la RIC no podrá materializarse, ni directa ni indirectamente, en las actividades realizadas por las entidades ZEC.

Como quiera que la autorización comunitaria -se concluía- establece la imposibilidad de simultanear el régimen de la ZEC y los incentivos del REF, entre los que se halla la RIC, y la regulación interna se remite a la normativa comunitaria, puede concluirse que la RIC resulta incompatible con el régimen de la ZEC”.

Sin embargo, el Real Decreto-Ley 12/2006 vino a regular de modo expreso las relaciones de compatibilidad o incompatibilidad entre el régimen fiscal de la Zona Especial Canaria y el beneficio fiscal de la Reserva para Inversiones en Canarias. Aunque lo hizo de un modo parcial al referirse sólo a uno de los supuestos en los que podía plantearse tal compatibilidad.

De este modo, se previó expresamente como materialización válida de la Reserva la suscripción de *“Acciones o participaciones en el capital emitidas por entidades de la Zona Especial Canaria como consecuencia de su constitución o ampliación de capital”*, siempre que se cumplieran unos requisitos semejantes a los que se prevén para otros supuestos de materialización indirecta de la Reserva (realización por parte de la entidad ZEC de las inversiones en el plazo de tres años y mantenimiento de las mismas durante un plazo determinado).

Pero a estos requisitos se añadieron de modo adicional otros requisitos, únicamente previstos para el caso de las entidades de la Zona Especial Canaria. Porque en estos supuestos *“El importe de la emisión o de la ampliación de capital será superior a 750.000 euros”* y *“Al menos el 10% de la emisión o de la ampliación de capital será suscrito por alguna persona o entidad que no materialice cantidades destinadas a la reserva para inversiones en Canarias y será desembolsado de manera inmediata tras el otorgamiento de la escritura de constitución o ampliación de capital”* (art. 27. 4, D, 2º).

### **Propuesta normativa**

Desde nuestro punto de vista, en una regulación futura de la Zona Especial Canaria se debe seguir la misma línea iniciada con el Real Decreto-Ley 12/2006 de afrontar de modo expreso las relaciones de compatibilidad entre el régimen fiscal de la Zona Especial Canaria y los restantes beneficios fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, en particular la Reserva para Inversiones en Canarias. Con ello se gana en seguridad jurídica, lo que es un aspecto fundamental en un ámbito como es el de los beneficios fiscales.

No obstante, frente a la solución del Real Decreto-Ley 12/2006, en nuestra opinión, la nueva regulación debe resolver todas las dudas y todos los supuestos previsibles en los que se pueden plantear los problemas de compatibilidad entre la Zona Especial Canaria y la Reserva para Inversiones en Canarias. Además, incluso en el supuesto contemplado expresamente por

la reforma del año 2006, debe llevarse a cabo una regulación más razonable y adaptada a la realidad.

De este modo, en primer lugar, se debería prever expresamente la aplicación de la Reserva para Inversiones en Canarias en dos supuestos adicionales que podrían darse en la práctica: a la parte de base imponible que exceda de los límites de base imponible beneficiada por el tipo impositivo reducido del Impuesto sobre Sociedades, que según nuestra propuesta únicamente existirían para las actividades protegidas fiscalmente por el régimen de la Zona Especial Canaria, distintas a las que llamamos actividades oportunidad, desde la óptica de las Regiones Ultraperiféricas, para las que proponíamos la supresión de límites en la base imponible beneficiada; y, a toda la base imponible de la entidad ZEC en aquellos períodos impositivos en los que se incumpliera alguno de los requisitos a los que está condicionado este régimen fiscal (el de inversión o empleo mínimos, por ejemplo), que traería consigo la no aplicación del régimen de la Zona Especial Canaria, sin perjuicio de la posibilidad de que dicho régimen se aplicara en los períodos impositivos posteriores, de cumplirse ya en ellos todos los requisitos de los que depende aquél. Partiendo, claro está, de que se mantuviera este sistema de no aplicación temporal del régimen de la Zona Especial Canaria que no evita su aplicación en períodos posteriores, introducido con el Real Decreto-Ley 12/2006 (art. 67.1) y desarrollado en el Reglamento (arts. 48. 4 y 56).

Y de igual forma, en segundo lugar, debería recogerse de modo expreso una previsión semejante a la del art. 27. 4, D. 2º de la Ley 19/1994, según su redacción del Real Decreto-Ley 12/2006, que admitiera la materialización de la Reserva para Inversiones en Canarias en acciones y participaciones emitidas por entidades de la Zona Especial Canaria como consecuencia de su constitución o ampliación de capital, pero suprimiendo aquellos requisitos de importe mínimo de emisión o ampliación de capital de 750.000 euros y de que al menos un 10 % de la emisión o ampliación de capital haya sido suscrito por una persona o entidad que no materialice cantidades destinadas a la Reserva para Inversiones en Canarias. No encontramos justificación razonable alguna al establecimiento de estos requisitos cuando no se prevén para otros supuestos de materialización indirecta de la Reserva para Inversiones en Canarias. Además de que el importe mínimo de emisión o ampliación de capital de 750.000 euros es desproporcionado y ajeno a la realidad en la que las materializaciones indirectas de la Reserva son por cantidades sustancialmente inferiores a aquélla.

#### **8.2.4.7.- La deducción por doble imposición para los socios residentes en España de las entidades ZEC**

##### **Evolución normativa**

Como se ha puesto de relieve con anterioridad, la regulación normativa de la Zona Especial Canaria ha evolucionado en relación con el tratamiento dispensado a los residentes y a los no residentes en España. De este modo, inicialmente estaba prohibido que los socios de las entidades ZEC fueran residentes en España, prohibición que fue suprimida con el Real Decreto-Ley 3/1996. No obstante, a partir de esta modificación normativa, el tratamiento de los residentes en España frente a los no residentes seguía siendo sustancialmente distinta al aplicarse a las entidades ZEC que tuvieran socios residentes en España el régimen de transparencia fiscal, lo que se mantuvo con la Ley 13/1996, aunque con una ligera reducción en el ámbito de aplicación del mismo. Esta radical disparidad de tratamiento, no obstante, desapareció con el Real Decreto-Ley 2/2000, donde se establece esencialmente un mismo régimen fiscal a las entidades ZEC, con independencia de que sus socios fueran residentes o no residentes en España.

Sin embargo, existe un aspecto en el que se ha puesto especialmente de relieve la diferente posición que ocupan frente al régimen de la Zona Especial Canaria los residentes y los no residentes en España, cuando son socios de las entidades que operan en esa zona económica especial. De este modo, mientras que para los dividendos procedentes de entidades ZEC que son percibidos por no residentes en España se aplica una exención, no se prevé exención semejante alguna en cuanto a los dividendos obtenidos por residentes en España, para los que se excluye, además, tratándose de sujetos pasivos del Impuesto sobre Sociedades, la deducción por doble imposición interna, a diferencia de lo que ocurre con la generalidad de los supuestos de dividendos repartidos por sociedades residentes en España.

En este sentido, ya la Ley 13/1996 previó de forma expresa en relación con las operaciones de venta de bienes corporales producidos en Canarias propios de actividades agrícolas, ganaderas e industriales, a personas o entidades no vinculadas y para las operaciones realizadas por entidades inscritas en el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras, que eran las únicas excluidas a partir de esta segunda reforma del año 1996 del régimen de transparencia fiscal instaurado por el Real Decreto-Ley 3/1996, que "*Los beneficios procedentes de las citadas operaciones no darán derecho a la deducción por doble imposición interna de dividendos*" (art. 44.1, párr. 3º). A diferencia de lo que ocurría con los "*residentes en Estados que no sean miembros de la Unión Europea*" y "*los residentes en otros Estados miembros de la Unión Europea*" a los que se aplicaba el "*régimen de exención de la obligación real de contribuir previsto (...) en el artículo 17 de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y en el artículo 46 de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades, cuando perciban rendimientos, incrementos de patrimonio y distribuciones de beneficios en el ámbito de la Zona Especial Canaria*". Téngase en cuenta que ese "*régimen de exención de la obligación real de contribuir*" previsto por la normativa interna española fue introducido en nuestro ordenamiento como consecuencia de la trasposición de la Directiva 90/435/CEE del Consejo, de 23 de julio de 1990, relativa al

régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes.

Una regulación semejante, aunque con un ámbito de aplicación más amplio al suprimirse íntegramente el régimen de transparencia fiscal para las entidades ZEC con socios residentes en España y en una ubicación sistemática distinta, se contenía en el Real Decreto-Ley 2/2000, que se mantiene en esta cuestión igual en la actualidad. De este modo, por un lado, se introdujo una letra f) en el art. 28. 4 de la Ley 43/1995, del Impuesto sobre Sociedades, vigente entonces, que coincide con el actual art. 30. 4 f) del Texto Refundido de este impuesto, según la cual la deducción por doble imposición interna regulada en ese precepto no se aplicará respecto de *"Los dividendos o participaciones en beneficios correspondientes a entidades de la Zona Especial Canaria procedentes de beneficios que hayan tributado a los tipos indicados en el apartado 8 del artículo 26 de esta Ley. A estos efectos, se considerará que las rentas recibidas proceden en primer lugar de dichos beneficios"*. Y, por otro lado, se reiteraba la extensión a los residentes en Estados que no sean miembros de la Unión Europea de las exenciones previstas en la normativa interna española para los residentes en Estados miembros de la Unión Europea, aunque recogidas entonces ya en la Ley 41/1998, del Impuesto sobre la Renta de No Residentes (hoy están en el Texto Refundido del impuesto), si bien con la precisión, por mencionar la más relevante, de que esas exenciones se aplicaban *"cuando tales rentas sean satisfechas por una entidad de la Zona Especial Canaria, siempre que las mismas procedan de operaciones realizadas material y efectivamente en el ámbito geográfico de la Zona Especial Canaria"*.

A partir de estas previsiones normativas se ha puesto de relieve en muchas ocasiones el tratamiento perjudicial o incluso discriminatorio del residente en España frente al no residente, en relación con los dividendos percibidos procedentes de entidades ZEC. Y se ha destacado también la pérdida del incentivo fiscal de la Zona Especial Canaria que supone esta regulación, puesto que los beneficios gravados inicialmente en sede de la entidad ZEC a un tipo reducido se gravan después de forma ordinaria al repartirse en forma de dividendos al socio residente en España, al que no se le permite aplicar la deducción por doble imposición interna.

### **Propuesta normativa**

Desde luego, una regulación que suprimiera la exclusión de la deducción por doble imposición interna para los procedentes de beneficios que tributaron al tipo reducido aplicable a las entidades de la Zona Especial Canaria supondría un mayor incentivo para la inversión de sociedades residentes en España en entidades de la Zona Especial Canaria. Aunque no se puede olvidar que para los socios residentes en España de entidades ZEC existe un diferimiento en la tributación, que ya de por sí supone un beneficio fiscal nada desdeñable,

aparte de existir otras posibilidades que evitan el perjuicio de la inaplicación de la deducción por doble imposición interna como la de remansar beneficios en la entidad ZEC para ser reinvertidas en otras actividades.

En cualquier caso, desde la perspectiva mencionada, en una regulación futura de la Zona Especial Canaria podría suprimirse la prohibición de aplicar la deducción por doble imposición interna a los socios residentes en España de entidades ZEC. Esto quedaría confirmado, además, desde otra perspectiva que pone de relieve un tratamiento diferenciado del régimen fiscal de la Zona Especial Canaria frente al régimen general de beneficios fiscales aplicable en Canarias que quizá no encuentra una total justificación: si el socio residente en España de una sociedad que realiza actividades económicas en Canarias y que se aplica el beneficio fiscal de la Reserva para Inversiones en Canarias sí puede aplicar la deducción por doble imposición interna, a pesar de que los beneficios distribuidos en forma de dividendos han disfrutado de una tributación muy reducida, no se entiende muy bien porqué no se da el mismo tratamiento al socio de una entidad ZEC. En definitiva, la baja tributación de unos beneficios, cuya distribución posterior en forma de dividendos plantea la aplicación o no a la misma de la deducción por doble imposición interna, no se da sólo por un tipo de gravamen reducido, sino también, en el caso de la Reserva para Inversiones en Canarias, por una elevada reducción en la base imponible.

## **8.2.5.- Régimen fiscal especial de la Zona Especial Canaria: aspectos procedimentales**

### **8.2.5.1.- Introducción**

En las cuestiones procedimentales o de aplicación administrativa del régimen de la Zona Especial Canaria que han estado presentes en los distintos diseños normativos de este régimen especial, existe una constante, que es la existencia de dos grandes momentos o fases: la autorización e inscripción de las entidades de la Zona Especial Canaria; y, el control del cumplimiento por las entidades autorizadas e inscritas de los requisitos a los que está condicionada la aplicación de este régimen especial.

Examinaremos cada uno de estos momentos o fases de forma separada, aunque de forma muy sucinta mencionando sólo algunos aspectos que podrían tomarse en consideración para una futura regulación de la Zona Especial Canaria.

### **8.2.5.2.- Autorización e inscripción de las entidades de la Zona Especial Canaria**

Un aspecto de gran relevancia que de mantenerse el sistema de autorización previa por parte del Consejo Rector de la Zona Especial Canaria debería reconsiderarse es el relativo a los requisitos que deben ser comprobados por aquél para proceder a la autorización.

En concreto, el requisito de más dudoso mantenimiento lo constituye el relativo a la contribución al desarrollo económico y social de Canarias de las actividades económicas a desarrollar. Porque estamos en presencia de un requisito que tiene una gran dosis de indeterminación, por lo que ha generado importantes problemas en la práctica.

### **8.2.5.3.- Control posterior del cumplimiento de requisitos por las entidades de la Zona Especial Canaria**

#### **Situación normativa actual**

En la configuración actual del régimen de la Zona Especial Canaria, existe un doble control posterior sobre el cumplimiento de los requisitos del régimen especial de la Zona Especial Canaria: por un lado, el que realiza el Consorcio de la Zona Especial Canaria; y, por otro, el que corresponde llevar a cabo a las Administraciones tributarias. Se trata en concreto de las Administraciones tributarias que son competentes para la gestión, inspección e imposición de sanciones de los impuestos en los que se encuentran los beneficios fiscales propios de este régimen especial de la Zona Especial Canaria: la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en cuanto al Impuesto sobre Sociedades; y, la Administración Tributaria Canaria, en lo relativo al Impuesto General Indirecto Canario y al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Este doble control, del Consorcio y de las Administraciones tributarias, se refleja en las distintas consecuencias que se derivan del incumplimiento de los requisitos del régimen, que puede ser detectado en ejercicio de esas potestades de control: consecuencias administrativas, constituidas básicamente por un régimen sancionador específico previsto en el ámbito de la Zona Especial Canaria (arts. 64 y ss de la Ley 19/1994); y, consecuencias tributarias, consistentes no solamente en la inaplicación, de un modo u otro, de los beneficios fiscales en que consiste básicamente este régimen especial, lo que puede traer consigo exigencias de cuotas tributarias e intereses de demora, sino también en la posible comisión de infracciones tributarias, según la regulación general de las mismas al respecto en los arts. 191 y siguientes de la Ley General Tributaria, para las cuales se prevén, también en ese lugar, las correspondientes sanciones.

Además, el régimen sancionador específico de la Zona Especial Canaria y el régimen sancionador general en materia tributaria son perfectamente compatibles, como se encarga

de precisar el art. 71 de la Ley 19/1994. De este modo, tras regular los aspectos sustantivos y procedimentales del régimen sancionador propio y específico de la Zona Especial Canaria, se prevé de forma expresa su compatibilidad con el régimen sancionador tributario, lo que se hace también -tras el Real Decreto-Ley 2/2000- desde la doble perspectiva sustantiva y procedimental.

Así, de acuerdo a lo dispuesto en el apartado 1 del art. 71, cuyo contenido ya estaba en la originaria Ley 19/1994: *"Lo dispuesto en este capítulo se entenderá sin perjuicio de lo previsto en las disposiciones reguladoras del régimen de infracciones y sanciones tributarias y del procedimiento para su aplicación"*. Y de conformidad con lo previsto en el apartado 2 de aquel precepto, introducido con el Real Decreto-Ley 2/2000: *"Las resoluciones del Consorcio de la Zona Especial Canaria que recaigan como consecuencia de la incoación de los expedientes sancionadores dimanantes del régimen previsto en este capítulo no impedirán el ejercicio de las competencias que el ordenamiento jurídico atribuye a las Administraciones tributarias en orden a la verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente Ley a las entidades de la Zona Especial Canaria para el disfrute de los beneficios fiscales contemplados en la misma"*.

#### **Propuesta normativa**

Sobre la base que se mantuviera el doble régimen sancionador, específico de la Zona Especial Canaria y general en materia tributaria, sí queremos pronunciarnos acerca de la necesidad de buscar algún mecanismo que evitara una disparidad de criterios, entre el Consorcio y las Administraciones tributarias o entre las Administraciones entre sí, a la hora de entender cumplidos o no los requisitos del régimen especial, por ejemplo, los relativos a la inversión y empleo mínimos. No es admisible, ni desde la perspectiva del principio de eficacia en la actuación administrativa reconocido constitucionalmente, ni desde la óptica de las garantías del administrado que no se compatibilizan con una aplicación desigualitaria de la ley ante unos mismos hechos, que pudiera llegarse a un resultado distinto sobre el cumplimiento o no de los requisitos del régimen especial.

Una posible solución sería la de que fuera el Consorcio de la Zona Especial Canaria el que se encargara de realizar la comprobación del cumplimiento de esos requisitos. No puede olvidarse que se trata de unos requisitos que son determinantes de la aplicación de beneficios fiscales que afectan a diferentes figuras tributarias gestionadas por Administraciones tributarias distintas. El resultado de esa comprobación realizada por el Consorcio, fuera entendiendo cumplidos o incumplidos los mismos, debería producir efectos vinculantes o preclusivos a efectos de la liquidación de los impuestos gestionados por una u otra Administración tributaria, la estatal o la autonómica. A éstas correspondería únicamente la extracción de las oportunas consecuencias liquidatorias y sancionadoras de la comprobación

realizada por el Consorcio del incumplimiento de aquellos requisitos. Además, claro está, de la comprobación del resto de cuestiones determinantes de la liquidación de aquellos impuestos.

La propia normativa actual ha sido consciente de la existencia de unas competencias concurrentes entre el Consorcio de la Zona Especial Canaria y las Administraciones tributarias en el control de este régimen especial, que pueden generar algunos problemas de disparidad de resultados en la comprobación del cumplimiento o no de los requisitos del régimen. Aunque lo ha hecho a través de la previsión de una forma de colaboración interadministrativa de carácter voluntario que, en lo que llega a nuestro conocimiento, no se ha utilizado en la práctica. Puesto que *"se podrá delegar el ejercicio parcial o pleno de competencia de estos órganos [los "de la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma de Canarias, en el ámbito de sus respectivas competencias relacionadas con la Zona Especial Canaria"] , en el Consorcio de la Zona Especial Canaria, relacionados con las actividades a que se refiere el apartado anterior"* , esto es, *" las funciones de vigilancia y supervisión de las actividades desarrolladas por las entidades de la Zona Especial Canaria"* (art. 37.2).

Al amparo de esta norma se podría delegar en el Consorcio la comprobación del cumplimiento de aquellos requisitos del régimen de la Zona Especial Canaria. Aunque habrá que tener en cuenta que según dispone el art. 33.5, *"el ejercicio de las funciones de vigilancia y supervisión que se deleguen o encomienden al Consorcio de la Zona Especial Canaria se llevará a cabo por funcionarios de la Administración competente adscritos al mismo"* .

### **8.3.- Propuesta de reforma del incentivo económico**

#### **8.3.1.- Planteamiento**

A lo largo de este documento se han ido exponiendo y señalando elementos que, desde diversas perspectivas, hemos considerado que eran relevantes a la hora de redefinir el cuadro de incentivos que se asocia a la Zona Especial Canaria. Hemos realizado un recorrido por las distintas definiciones y experiencias de incentivos fiscales que se emplean en las sociedades modernas, obteniendo algunas indicaciones sobre los aspectos que funcionan y aquellos otros que no lo hacen.

El análisis de la evidencia empírica nos ha permitido comprender mejor cuáles son las claves para impulsar el desarrollo económico y social de los territorios mediante la diversificación de su estructura productiva. Por ejemplo, la inversión exterior puede ser una pieza de gran relevancia estratégica pero requiere de la preparación o existencia de una cierta base local.

La emprendeduría cobra desde esta perspectiva una relevancia notable en estos planteamientos.

Evidentemente, la economía canaria tiene sus rasgos característicos y sería poco afortunado obviarlos de cara a valorar con seriedad cuál es el perfil de los incentivos que requiere para impulsar todo su potencial y compensar los obstáculos a los que recurrentemente debe hacer frente.

El funcionamiento de la propia ZEC nos proporciona un conjunto de información muy valiosa de cara a detectar claves para mejorar el funcionamiento del instrumento. Qué puede ser reforzado o potenciado para que la herramienta fiscal haga aún mejor su trabajo, pero también qué limitaciones de definición puede padecer. Este será un aspecto especialmente relevante en las próximas líneas.

Por último, el repaso anterior finalizaba con una lectura dirigida de las aportaciones que está realizando ya la Comisión Europea de cara a definir la política regional europea del futuro y su aplicación particular a las regiones ultraperiféricas. Esto nos debe dar un marco en el que acotar las propuestas que deseemos realizar. Efectivamente, esta idea jugó un papel destacado en la propuesta de reforma que sugerimos en las líneas anteriores de la ZEC como instrumento fiscal.

No obstante, la razón de ser fundamental de esta segunda propuesta de reforma o de mejora de la ZEC, no incide tanto en la definición normativa e incluso estratégica de la ZEC como instrumento fiscal, sino que hace más hincapié en la idea del encaje del instrumento fiscal dentro de la estrategia de desarrollo económico regional. Sobre este particular realizaremos una serie de apreciaciones que han surgido de la elaboración de este trabajo pero que, en origen, tiene un alcance algo más amplio de la intención con la que se formula este análisis concreto. Como ha quedado bastante claro a lo largo del texto, el objetivo principal de este trabajo es contribuir al debate sobre la futura definición de la ZEC. Sin embargo, este debate implica cuestiones que se encuadran dentro de un plano algo más amplio, como es la redefinición del REF. Creemos, humildemente, que en la elaboración de este documento hemos extraído algunas lecciones que pueden ser útiles en la realización de esta segunda tarea, por lo que nos gustaría compartirlas con la sociedad canaria para tratar de ensamblar del modo más eficiente posible todas las piezas de lo que constituye nuestro cuadro de incentivos regional.

### **8.3.2.- Zona Especial Canaria, diversificación y sectores oportunidad**

Una conclusión principal de este trabajo de análisis ha sido que la ZEC tiene y debe seguir teniendo un objetivo prioritario dentro del conjunto de incentivos canarios: la diversificación económica. Por muy lógica que podamos considerar esta conclusión, debemos, no obstante, tener en cuenta que en ocasiones no se valora suficientemente este aspecto. Los objetivos que se le marquen a la ZEC, desde una perspectiva de política económica, deben ser más cualitativos que cuantitativos. No es tan relevante cuánta actividad económica genera la ZEC sobre el conjunto de la economía canaria, sino la capacidad del instrumento para lograr atraer hacia Canarias o que se originen en las islas proyectos empresariales que abran nuevos nichos de negocio. Por este motivo, tal y como resaltamos en el apartado anterior, el ámbito de acción de la ZEC debe acotarse apropiadamente para incidir fundamentalmente en aquellos sectores de actividad que se deseen impulsar en el territorio canario.

Redundando en esta primera conclusión, consideramos que debe formularse una estrategia más definida desde la perspectiva sectorial. Habíamos indicado anteriormente lo oportuno que puede resultar distinguir entre dos grupos de sectores: un conjunto de sectores oportunidad, que se consideren especialmente estratégicos para Canarias, y otro conjunto más amplio de sectores que, en general, ayuden a diversificar la economía canaria. En dichos sectores oportunidad debiera ser en los que se concentraran los esfuerzos de la política regional canaria. En el logro de tal objetivo se pondría el énfasis mediante la potenciación de una serie de cuestiones que constituyen la base de nuestra propuesta en este apartado.

La definición de unos sectores concretos tendrá mayor potencial si se logra un consenso en todos los ámbitos de acción política, desde el supranacional (Unión Europea), al nacional y local. Esto podría exigir una ardua tarea de coordinación y negociación entre todos estos actores, no obstante, hay motivos para pensar que esto no es una limitación en el caso canario, habiendo incluso en este particular un campo de oportunidades. Este planteamiento optimista obedece a la coincidencia detectada entre las propuestas formuladas desde cada uno de estos ámbitos. Los sectores oportunidad o con potencial competitivo endógeno que ha detectado la Comisión Europea en las regiones ultraperiféricas son muy similares, prácticamente coincidentes, a los señaladas en la estrategia de actuación sectorial del Gobierno español, la propia Ley de Economía Sostenible o la Estrategia Integrada para Canarias. Asimismo, y aunque se eche en falta una estrategia sectorial bien definida en el gobierno regional, el discurso sobre la política regional canaria coincide en sus planteamientos con los elaborados desde ámbitos superiores.

No será gran sorpresa para el lector comprobar que dentro del listado de sectores especialmente estratégicos para la economía canaria se han apuntado las actividades medioambientales (energías renovables y reciclaje), las actividades basadas en la biodiversidad (biotecnología, especialmente, la marina), las tecnologías de la información y la

comunicación (actividades informáticas y de telecomunicaciones), el transporte y la condición de frontera europea (logística comercial y cooperación al desarrollo).

### **8.3.3.- La necesaria coordinación entre los distintos niveles de gobierno**

Esta coincidencia de “apuestas” debería ser capitalizada a favor de obtener un conjunto de incentivos especialmente favorables para impulsar las mismas. Todas las instituciones coincidirán en que se trata de una necesidad. En este sentido, la Comisión Europea por su parte verá con especial agrado el establecimiento de Ayudas de Estado de finalidad regional que se asienten sobre estas bases sectoriales y las dotará apropiadamente acorde con este planteamiento.

Será, por otra parte, mucho más probable que el Gobierno español adopte regulaciones que favorezcan el impulso de estas actividades y que realice mayores “sacrificios” fiscales o económicos para apoyar el desarrollo de las mismas. Finalmente, consideramos que incidirá incluso de forma muy positiva en el ámbito regional, puesto que facilitará la coordinación de las distintas instituciones locales canarias para enfocar sus acciones a favor de tales objetivos.

Esta idea de coordinación institucional en distintos niveles ha sido puesta en relieve por un reciente estudio de la OCDE (2008) acerca de las acciones de política económica regional. En el mismo se afirma que esta característica resulta de gran relevancia práctica a la hora de lograr buenos resultados en la implementación de la política regional. Asimismo, se recomienda que para que este esquema funcione especialmente bien es recomendable la transparencia informativa, de modo que existan indicadores de desempeño concretos sobre los que señalar objetivos que puedan ser seguidos a lo largo del tiempo. La definición de un canal de comunicación adecuado, objetivo y efectivo para intercambiar información entre los diferentes niveles de la Administración implicados sería también un aspecto a valorar de forma muy positiva.

### **8.3.4.- La necesaria estrategia integrada de desarrollo regional**

Junto con esta primera idea-fuerza de la coordinación entre Administraciones, hemos detectado un segundo aspecto de gran fuerza argumental dentro de un proceso de reformulación de la política regional. Nos referimos a la necesidad de elaborar estrategias de desarrollo integradas que movilicen un paquete muy potente de incentivos al logro de un mismo objetivo.

No cabe duda que, como hemos puesto claramente de manifiesto, hace tiempo que los planteamientos teóricos acerca de la capacidad de atracción de los territorios y de la generación de emprendimiento local, señalan como prioritarios a factores mucho más complejos que el simple rendimiento del capital. Las medidas fiscales que incrementan el rendimiento del capital contribuyen a mejorar la atractividad de un territorio, pero éste es un organismo muy complejo en el que interactúan multitud de elementos. Por muy favorable que sea la fiscalidad, un territorio no será atractivo si no facilita el inicio de nuevos negocios. Junto con los incentivos fiscales juegan un papel importante incentivos financieros, incentivos de localización, incentivos humanos, o incentivos administrativos. Todos conforman un ecosistema integrado por "microorganismos" que deben cooperar entre sí. Si uno falla, el ecosistema se resiente.

Aplicado al caso específico de la ZEC la conclusión es inmediata: el incentivo fiscal necesita la cooperación del resto del sistema económico para que aporte financiación, una localización adecuada y a un precio razonable, un personal con la formación adecuada y una administración que facilite los trámites requeridos para el inicio de la actividad empresarial. La ZEC como instrumento fiscal no puede lograr por sí sola la diversificación del tejido productivo del archipiélago.

#### **8.3.5.- Conclusión: estrategia integrada de desarrollo regional con coordinación entre los distintos niveles de gobierno en torno a los sectores oportunidad**

La receta de política económica más adecuada para impulsar el objetivo fundamental de la ZEC (la diversificación de la economía canaria) debe incluir una serie de ingredientes adicionales para garantizar su éxito. La noción de estrategia integrada vuelve a ser relevante desde esta perspectiva, tal y como han destacado recientemente la Comisión Europea (2009: Sexto Informe sobre la Cohesión Territorial) y la OCDE (2009: How regions grow).

Para llevar a cabo la misma debemos emplear algún aspecto o elemento conciliador que permita dar orden a tal estrategia integrada. En lo que resta de apartado trataremos de justificar que la concentración del mapa de ayudas en una serie concreta de sectores oportunidad puede ser un camino interesante.

Si hemos delimitado con cierta claridad que la diversificación es y debe ser el principal objetivo de la ZEC, de ello se deduce que deberán definirse algunos sectores que se tomarán como referencia en la estrategia de actuación que se decida. Hemos venido apuntando que las potenciales actividades por las que se puede apostar vienen señaladas por otras fuentes suprarregionales como es el caso de la Unión Europea o el Estado español. Consideremos que en estos sectores debe establecerse un conjunto o cuadro de incentivos bastante completo

que no termine únicamente con la ayuda ZEC, sino que ésta se complemente con otras medidas como las que hemos venido apuntando o identificando en este informe como de gran relevancia para la captación exterior de capitales y la generación de emprendeduría local (facilidad en la tramitación burocrática, obtención de financiación y de localización a precios razonables, buenas infraestructuras de comunicación y telecomunicación, capital humano adecuado a las necesidades empresariales,...).

El gran desafío que surge es que esta estrategia implica a muchos agentes de la sociedad canaria, los dos principales son el Gobierno regional y también el nacional, aunque también se requiere de la colaboración de entidades financieras, municipios, empresarios, sindicatos, universidades y centros de formación profesional.

Cuando en un proceso intervienen tantas instituciones y organismos aparece un problema básico: la dificultad de la coordinación, por eso se puntualizaba con tanto ahínco en líneas anteriores la relevancia que adquiriría la implicación de toda la cadena institucional que va desde la Unión Europea, España hasta el Gobierno canario. En aquél caso nos referíamos a la definición de la estrategia de política económica de desarrollo, ahora señalamos que además debe jugar un papel de primer nivel en la ejecución de la misma. La razón es clara, las competencias en todas las materias que hemos indicado poseen diferentes titulares, por lo que no se puede llevar a cabo correctamente sin la colaboración de todos y cada uno de ellos.

En resumen, los puntos básicos que hemos puesto de manifiesto en la definición de una posición de redefinición más profunda del marco económico que caracteriza al instrumento ZEC, deja de manifiesto que para que la estrategia de diversificación tenga mayores posibilidades de éxito resulta fundamental ampliar el foco de acción que se emplea. El cuadro o conjunto de incentivos debe ampliarse para incorporar otros aspectos que en la actualidad condicionan, y mucho, la atractividad de nuestro territorio tanto para los capitales foráneos como para la aparición de emprendedores propios. Para incardinar esta estrategia resulta imprescindible lograr una coordinación muy intensa entre los distintos niveles de administración, tanto de cara a sentar las bases del esquema de desarrollo que se va a seguir (en definitiva, la delimitación de los sectores clave que se quieren impulsar en el proceso de diversificación) como de cara a la propia implementación de tal estrategia (debido a la heterogeneidad existente en el reparto de competencias).

El gran reto de este esquema, que consideramos que es el camino más probable hacia la consecución de los objetivos, es lograr una coordinación efectiva entre todas las instituciones implicadas.

## 9.- CONCLUSIONES

En los apartados anteriores se ha ido esbozando una serie de cuestiones que son claves para entender la situación actual de la Zona Especial Canaria. En este punto se desea realizar una breve síntesis que, uniendo todas las partes, sirva para plantear nuevas opciones de cara al futuro.

En primer lugar hemos de señalar que según se desprende de los textos legales, el objetivo fundamental de la Zona Especial Canaria es contribuir al desarrollo económico y social del archipiélago y la diversificación de su tejido productivo. De ello se concluye que la diversificación es una parte importante del cometido de la ZEC, además muy condicionado por el listado de actividades explícitamente permitidas, pero no el único.

Menos clara queda su vinculación con los capitales exteriores. Es decir, está claro que en el espíritu de la ley juegan un papel importante y se ha pensado en ellos como un elemento de relevancia, pero al no excluir la participación de los capitales locales, éstos han jugado un papel bastante notorio. En resumen, la configuración que se le ha dado al instrumento trata de facilitar la entrada de capitales exteriores (véase la deducción por doble imposición o la posibilidad para el Consorcio de realizar contratos privados en el exterior) pero no es su única misión y tampoco hay motivos para pensar que sea la principal.

Lo anterior aplica a la ZEC pero no al Consorcio que debe gestionar el incentivo. El Consorcio se crea con el objetivo de controlar la aplicación del instrumento fiscal pero también de promocionarlo y de asesorar al Gobierno de la Nación y al de la Comunidad Autónoma en las materias relacionadas con el régimen fiscal. Por lo tanto, el ámbito competencial del Consorcio es algo más extenso que la mera gestión de la ZEC, por lo que no hay razones para que no se siga profundizando en esa otra cara del mismo.

Habiendo aclarado estos aspectos relativos a los objetivos de la ZEC y de su Consorcio gestor, pasamos, en segundo lugar, a extraer conclusiones sobre los resultados obtenidos por el Consorcio en estos años que lleva en funcionamiento. Como es lógico, el pasar de los años ha conllevado un mejor funcionamiento y logros de la institución de modo que la captación de proyectos autorizados y empresas inscritas ha ido aumentando paulatinamente. En 2008 y en 2009 se obtuvieron los mejores resultados de la historia, siendo estos años afectados por la grave recesión que ha sufrido la economía mundial. La ZEC ha mostrado mantener una evolución independiente de la fase cíclica en la que se encuentra la economía.

Una cuestión que siempre oscila sobre el papel jugado por la ZEC ha sido su incapacidad para cumplir con las expectativas que sobre la misma se depositaron en sus inicios. Las promesas políticas de que iba a ser un instrumento fiscal que cambiaría el panorama económico del

archipiélago atrayendo grandes compañías extranjeras que con su tecnología revolucionarían la forma de hacer las cosas en Canarias, han pesado mucho a la hora de ponderar los resultados que se han ido obteniendo con el paso del tiempo. Sólo cuando empiezan a fallar otras piezas del puzzle como la Reserva para Inversión en Canarias<sup>34</sup>, a raíz fundamentalmente de la crisis, los agentes sociales canarios empiezan a poner la ZEC en valor.

El origen de esta visión de la ZEC como herramienta que no ha cumplido con sus objetivos se sustenta en un dato normalmente engañoso: el limitado impacto de las empresas acogidas a este instrumento fiscal sobre el tejido económico. Pues, tal y como se puso de manifiesto en el Apartado 5, la incidencia de las empresas inscritas en la ZEC constituyen un porcentaje muy bajo respecto a las que se dan de alta cada año en los registros públicos. Sin embargo, esta comparación no tiene en cuenta que las entidades ZEC tienen unas determinadas peculiaridades, deben crear un cierto número mínimo de empleos y de inversión y mantenerlos a lo largo del tiempo, además de operar en unos determinados sectores de actividad. Cuando se tienen estas cuestiones en cuenta, se pone de manifiesto que una parte muy relevante de las empresas que tenían “características ZEC” se acogían a sus incentivos fiscales.

De estos hechos creemos que se puede extraer la siguiente lectura. Dentro de la dinámica empresarial canaria, la ZEC ha jugado un papel importante que ha ido además creciendo con el tiempo. Es decir, una gran mayoría de las empresas que podían acogerse al incentivo fiscal, así lo han hecho. El problema se encuentra en que no se ha podido atraer empresas que de forma ostentosa contribuyesen a cambiar el panorama económico insular.

Ante esta realidad también debe apuntarse un aspecto que no puede pasar desapercibido y es que la ZEC ha ayudado a, efectivamente, diversificar la estructura productiva canaria. Es posible que el impacto macroeconómico haya sido limitado, pero, sin duda, ha conseguido ser una herramienta útil para lograr avanzar en dicho proceso.

---

<sup>34</sup> Se puede pensar que la Reserva para Inversiones en Canarias (RIC) ha tenido un diseño más afortunado que la ZEC y que por eso ha tenido más éxito. La verdad es que ha sido muy bajo el “riesgo creativo”, aunque con algunas diferencias, el REF del año 1972 incluía en su artículo 21 una Previsión para Inversiones especial en el territorio canario que ascendía hasta un 90 por ciento. Por cierto no tiene pérdida lo que comentaba al respecto Antonio Carballo Cotanda en su obra “Canarias, Región Polémica” sobre dicho artículo: “[...], para el mejor y más adecuado uso del instrumento, dada la situación de las Islas, el precepto tendría que haber establecido un riguroso control de las previsiones, una selectividad previa para el otorgamiento del beneficio del aumento, que se formula genéricamente, y, desde luego, una acotación que evitara la desviación a sectores especulativos”.

En el fondo de estos resultados, que no cumplen unas expectativas inicialmente planteadas, residen una serie de problemas varios. Los mismos fueron extensamente expuestos en los Apartados 6 y 7, así que dedicaremos las siguientes líneas a destacar los elementos más significativos. Los vamos a organizar en dos líneas de trabajo. La primera apunta problemas de diseño del instrumento fiscal. La segunda a temas más generales de diseño económico.

En cuanto a la configuración normativa del instrumento ZEC, el primer elemento que hay que tener en cuenta es que la evolución histórica que sufrió su normativa y, en parte, la filosofía que se encontraba detrás de la misma, ha dejado importantes residuos en el texto de la ley actual, lo que es la única forma de entender cuestiones tales como la estanqueidad geográfica de la zona.

Independientemente de estos asuntos, tanto desde un ámbito interno al Consorcio como por parte de los agentes exteriores (inversores, empresarios y asesores), se han detectado una serie de limitaciones que en poco ayudan a potenciar el instrumento fiscal. Desde la existencia de límites en la base imponible a la aplicación del tipo reducido, pasando por la no deducción por la doble imposición de dividendos y la compatibilidad entre la ZEC y otras figuras del Régimen Económico y Fiscal canario, como la RIC. Además se han planteando cuestiones de origen en la tramitación, como la inseguridad jurídica que impone la existencia de una Comisión Técnica, la lectura a veces incierta del listado de actividades permitidas,...

Teniendo todas estas consideraciones en cuenta podría volver a formularse una ZEC que minimice esta problemática. Una ZEC que tenga un diseño fiscal más afinado y ajustado a los problemas que han ido surgiendo con el paso del tiempo.

Sin embargo, hay una cuestión de fondo que podría ser aún más relevante. La ZEC adolece de un problema de diseño económico. Es decir, incluso aunque el diseño fiscal sea ideal, ¿podemos garantizar que tendremos una buena herramienta de política económica regional para lograr la misión encargada a la ZEC?

Si focalizamos, en primer lugar, nuestra atención sobre la atracción de inversión exterior directa (IED) las conclusiones pueden resultar dolorosamente contundentes. Los datos ponen de manifiesto que los flujos de IED acuden a aquellos sectores que se encuentran más desarrollados en los territorios de destino. Una política de diversificación en sectores aún verdes sustentada en la atracción de flujos de capitales exteriores es poco probable que triunfe.

A este argumento hay que unir el hecho de que, además, los análisis que se han realizado sobre los factores que son determinantes para la atracción de capitales exteriores ponen clara y unánimemente de manifiesto que los incentivos fiscales juegan, si acaso, un papel

secundario en la toma de decisiones. En los únicos casos en los que se perciben efectos positivos es cuando constituyen una herramienta más dentro de una estrategia amplia de atracción de capitales. El peso de la base local para los negocios, las facilidades para instalarse, la existencia de mano de obra cualificada, las capacidades para la innovación,... son elementos mucho más determinantes.

En definitiva, si se quiere focalizar la atención sobre la atracción de capitales exteriores primero hay que reconsiderar los sectores que pueden acogerse a la ZEC, puesto que hay que dar más juego a los más extendidos en el tejido productivo canario. Una posible vía de dar solución a esta cuestión se encuentra en considerar como un ámbito importante de diversificación los cambios generados en sectores ya maduros en la economía canaria como pudiese ser el caso del turismo y la construcción. El turismo extensivo en alojamiento o restauración, claramente se encuentra maduro y bien extendido sobre la economía canaria, y poco ayudaría a la diversificación el concentrar esfuerzos en esta misma vía. Sin embargo, hay elementos anexos al sector principal que pueden darle mucho mayor valor y que ayuden a diversificar nuestra economía a partir del turismo. Las agencias de viaje, las compañías de transporte, las consultoras especializadas, las gestoras de eventos o recintos de ocio vinculados al turismo, la industria agroalimentaria destinada a la población turística,... pueden ser vías de cambio diversificadoras.

En segundo lugar, habría que replantear el “kit de herramientas” de política económica con las que contaría el Consorcio, puesto que disfrutar tan sólo de una oferta de rebaja fiscal ha demostrado ser absolutamente insuficiente.

En este sentido, se ha puesto de manifiesto que para ello podría potenciarse las ventajas que ofrece ser un Consorcio y un punto de encuentro natural de múltiples agentes económicos que deben interactuar entre sí (investigadores, empresarios locales, empresarios extranjeros e inversores). Ser un nodo en el que confluyan todas las partes significa tener responsabilidad de coordinación, algo que sería deseable no sólo entre región y Estado, sino también entre agentes locales entre sí.

Cuando queremos focalizar nuestra atención sobre una visión más general que no excluya del diseño las aportaciones realizadas desde la emprendeduría local, son bastante similares las cuestiones de fondo que deben ser tenidas en cuenta. Está claro que en este caso la diversificación del tejido productivo en sectores de actividad aún verdes no se encuentra en contradicción con el estímulo de la emprendeduría. Sin embargo, cuando uno analiza qué aspectos son importantes para estimular la creación de nuevo tejido productivo local se encuentra con que contar con un incentivo fiscal sobre sus beneficios vuelve a constituir una cuestión secundaria. El que quiere desarrollar una nueva idea necesita, en primer lugar, tener las facilidades para poderla llevar a cabo. Una vez en funcionamiento, si sobre los beneficios

obtenidos se pagan menos impuestos, mejor que mejor, pero no es su principal incentivo ni preocupación.

En este sentido es de gran relevancia poder contar con la financiación necesaria para desarrollar el proyecto, las facilidades que le ponga la administración a la hora de dar los pasos necesarios para resolver los temas jurídicos o administrativos que requiera la actividad, contar con un equipo humano bien cualificado y con los contactos necesarios para tener éxito,...

Muchas de estas cuestiones eran también importantes para la instalación de capitales exteriores y, como ya comentamos, resulta más relevante el calificativo Consorcio que el de Zona Especial para el desarrollo correcto de esta actividad. Por este motivo los análisis realizados concluyen que esta línea de trabajo resulta más interesante que el mero reforzamiento y mejora de la herramienta fiscal que ya se posee.

Pero es que además, los trabajos preparatorios de la Comisión Europea ponen de manifiesto que la futura política regional de la Unión irá enfocada en una perspectiva muy similar a la que podría desarrollar un Consorcio que aglutinase y coordinase las decisiones en todas las materias que inciden sobre el desarrollo regional, de modo que las decisiones puedan ser más eficaces. Se fomentarán políticas que animen la aparición de proyectos locales y faciliten al máximo su puesta en acción. En este sentido, los incentivos fiscales tienen sólo lógica si se diseñan alrededor de una estrategia integrada. La nueva política regional europea tendrá que facilitar las cosas al emprendedor, al innovador, no subvencionarlo.

Una revisión de la ZEC donde se refuerce la idea de Consorcio, de punto de encuentro de los agentes locales y los externos, creemos que encajaría mejor con la orientación que tendrá la futura política regional europea y, en consecuencia, tendrá más posibilidades de salir adelante en las negociaciones.

Junto con estas cuestiones que se derivan del análisis de la experiencia de la Zona Especial Canaria y de otras instituciones como la OCDE y la UE que están reanalizando la política regional, existen otra serie de aspectos de reflexión algo más abstractos y vinculados al entorno local, como sería el caso específico de la atraktividad territorial y el concepto de Región Frontera.