OPINIONES

LA REFORMA DEL LOS ASPECTOS FISCALES DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS

POSIBLES ENMIENDAS A LOS ARTÍCULOS DEL REF CONTENIDOS EN LA PROPUESTA DE REFORMA DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CANARIAS

Confederación Canaria de Empresarios

Desde que se iniciara el proceso de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias la Confederación Canaria de Empresarios ha mantenido una especial atención al debate suscitado en torno a dicho proceso dando a conocer, puntualmente, su postura tanto a las instituciones públicas como a las diferentes fuerzas políticas con representación parlamentaria, con especial referencia a los aspectos fiscales y al encaje estatutario del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

Desde entonces, la primera propuesta ha sido modificada sustancialmente hasta concluir en el Texto de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias que aprobó el Parlamento de la Comunidad Autónoma el pasado 13 de septiembre de 2006, remitido al Congreso de los Diputados.

Estamos convencidos de que esta propuesta puede ser aún mejorada y a este respecto, la Confederación, fruto de un proceso de debate interno entre las sectoriales que la componen, ha elaborado un documento de consenso con el que pretendemos trasmitir propuestas concretas de modificación a la actual redacción del Estatuto con las que podría reconducirse el Régimen Económico y Fiscal de Canarias hacia posiciones que hagan efectiva su función promotora del desarrollo económico y social de nuestra región.

A renglón seguido exponemos a los lectores de la Revista Hacienda Canaria una descripción detallada de la propuesta de modificaciones que plantea la Confederación, esgrimiendo para ello toda una batería de argumentos que estamos seguro dan sustento y aportan valor añadido al debate sobre la modificación del Estatuto de Autonomía de Canarias.

En este sentido, y siguiendo un orden lógico, se propone, en primer lugar, una modificación del **artículo 130**, introduciendo cambios en su literal, conforme a lo dispuesto a continuación:

a) En el apartado 1 del artículo, se propone sustituir la expresión *"En el marco del derecho constitucional a la propiedad privada…"* por la expresión ***"****En el marco del derecho* ***fundamental*** *a la propiedad privada…".* Con esta

modificación se recupera la redacción dada al precepto antes de ser aprobado por el Parlamento de Canarias; y ello con el fin de enfatizar el carácter básico y principal de la propiedad privada. Obviamente, el adjetivo *"fundamental"* no alude al carácter constitucional del derecho sino, precisamente, a ese afán de énfasis comentado.

b) En el apartado 2 del artículo, se sustituye la expresión *"… adoptar las medidas económicas y sociales necesarias para compensar su carácter ultraperiférico y el hecho insular…"* por la expresión *"… adoptar las medidas económicas y sociales necesarias para compensar su carácter ultraperiférico* ***e insular****…".* Con esta modificación se pretende identificar y distinguir la insularidad canaria de la de otras partes del territorio nacional, caso de Baleares, por ejemplo. Así, *"las circunstancias del hecho insular"* se formulan constitucionalmente como un criterio genérico (art. 138.1 CE), pero que, en realidad, las Cortes constituyentes pensaron para Baleares más que para Canarias. Esta última realidad insular debe aferrarse a su régimen especial y, por ende, a la disposición adicional tercera CE.

c) En el apartado 3 del artículo, se sustituye la expresión *"La hacienda y el patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias…"* por la expresión *"La Hacienda de la Comunidad Autónoma de Canarias…".* Se trata de una modificación más técnica que de otro tipo, pues es la Hacienda del Ente público lo que está afecto al desempeño de las competencias atribuidas a aquél. Esta idea tiene reflejo constitucional en el ámbito autonómico (art. 156.1 en relación con art. 157.1 CE), así como en el ámbito local (art. 142 CE).

En lo referente al **artículo 131**, la redacción que se propone, aun sin alterar su espíritu, ofrece múltiples diferencias respecto de la contenida en la propuesta remitida al Congreso. En esencia, tales diferencias responden a los criterios siguientes:

- Le especificación del origen, fundamento y finalidad del REF.
- El acomodo del régimen estatutario del REF a la doctrina sentada en la materia por el TC, especialmente en la STC 16/2003, de 30 de enero.
- El encaje del contenido básico del REF a la condición de Canarias como región ultraperiférica de la Unión Europea.
- La especificación del contenido básico del REF.
- La modernización del contenido básico del REF.
- La implicación de la financiación de la Comunidad Autónoma en el REF.
- La inserción en el REF de la cooperación al desarrollo de África occidental.

Buscando satisfacer las anteriores premisas, el artículo 131 quedaría estructurado como se enuncia a continuación:

"Artículo 131. Principios y bases.

1. El tradicional Régimen Económico y Fiscal del que goza Canarias, propio de su acervo histórico, reconocido y protegido por la Constitución Española, se enmarca en la condición de las islas Canarias como región ultraperiférica de la Unión Europea; se funda en la lejanía y demás factores geográficos adversos concurrentes en el Archipiélago, determinantes de su hecho diferencial; y tiene por finalidad compensar las desventajas estructurales permanentes que dificultan el desarrollo económico y social de la Comunidad Autónoma.

Dicho Régimen Económico y Fiscal incorpora a su contenido los principios y normas aplicables que se derivan del reconocimiento de Canarias como región ultraperiférica en el Tratado de la Unión Europea, con las modulaciones y derogaciones que permitan paliar las características estructurales permanentes que dificultan su desarrollo. Los Poderes públicos protegerán el Régimen Económico y Fiscal, de acuerdo con la normativa europea, con unas políticas específicas en materia aduanera, comercial, fiscal, agrícola y pesquera; igualmente con la autorización de zonas francas y condiciones de abastecimiento de materias primas y bienes de consumo esenciales; con la concesión de ayudas públicas y condiciones de acceso a los fondos con finalidad estructural y a los programas horizontales de la Unión.

2. El contenido del Régimen Económico y Fiscal de Canarias respetará y se acomodará a los siguientes principios y bases:

a) En el orden económico:

1º Se mantienen los principios tradicionales de libertad comercial de importación y exportación y de no aplicación de monopolios de hecho o de derecho.

2º Además de lo previsto en el párrafo segundo del apartado 1, se adoptarán medidas específicas en relación con las materias turística, energética, medioambiental, industrial, financiera, de transportes, de puertos y aeropuertos y de telecomunicaciones.

b) En el orden fiscal:

1º Se mantiene el principio tradicional de no aplicación de monopolios fiscales.

2º Se mantiene el régimen tradicional de franquicia arancelaria.

3º Se mantiene el régimen tradicional de franquicia fiscal sobre el consumo, de manera que el tributo de naturaleza indirecta que grave las prestaciones de servicios y las entregas e importaciones de bienes en las

islas Canarias, mantenga en la Comunidad Autónoma un diferencial fiscal respecto al aplicado en el resto del Estado español.

Asimismo, podrá ser de aplicación en Canarias un impuesto de carácter indirecto que contribuya al desarrollo de los sectores productivos, que grave las importaciones y entregas de mercancías en las islas canarias, pudiéndose aplicar exenciones totales o reducciones a favor de los productos fabricados localmente que se determinen.

4º Se adoptarán medidas específicas en relación con los impuestos estatales indirectos que resulten de aplicación en Canarias, particularmente en relación con los impuestos especiales de fabricación.

5º Se aplicará el principio de franquicia parcial en la imposición directa. En particular:

1. En el ámbito de la imposición sobre la renta y el patrimonio de las personas físicas que resulte de aplicación en Canarias, se adoptarán medidas específicas compensatorias del extracoste de la vida inherente a la lejanía y demás factores geográficos adversos concurrentes en el Archipiélago. A los profesionales y empresarios individuales les serán de aplicación, además, las medidas a que se refiere el punto siguiente.

2. En el ámbito de la imposición sobre la renta de las sociedades y demás entidades que resulte de aplicación en Canarias, se adoptarán medidas específicas incentivadoras de la localización de empresas, de la producción de bienes corporales y de la inversión en el Archipiélago y en su zona de influencia económica natural.

6º En todo caso, se mantendrá un significativo diferencial fiscal a favor de Canarias respecto al resto de España y de la Unión Europea.

c) En el orden de la financiación autonómica, se establecerá el régimen especial de financiación de la Comunidad Autónoma.

3. En orden al fomento de la cooperación al desarrollo, se establecerán por ley medidas económicas y fiscales de incentivación de las inversiones empresariales que se realicen desde Canarias en África occidental, así como de incentivación del funcionamiento de las actividades económicas asociadas a dichas inversiones."

En el párrafo primero del **apartado 1**, se especifica con gran claridad el origen, el fundamento y la finalidad del REF; elementos, todos ellos, que la experiencia demuestra ser de vital importancia a la hora de regular, interpretar y aplicar la especialidad canaria.

En el párrafo segundo del mismo apartado, se enmarca con detalle suficiente el encaje del REF en el contexto conformado por la condición de Canarias

como región ultraperiférica de la Unión Europea; y se orienta la actuación que deben seguir los Poderes públicos en ese contexto.

En lo que se refiere al **apartado 2,** en este se fijan los principios y se establece el contenido básico del REF en los tres órdenes siguientes: en el orden económico; en el orden fiscal; y en el orden de la financiación autonómica.

Sobre *el orden económico*, en la letra a) de este apartado 2, además de recoger los principios tradicionales del REF en el orden económico (art. 131.2.a).1º), la redacción que se propone dota de contenido a dicho orden económico (art. 131.2.a).2º) lo que constituye novedad absoluta, a la vez que necesidad imperiosa. En efecto, es necesario que el contenido de la vertiente económica del REF quede fijado en la norma estatutaria.

En lo referido al *orden fiscal*, en la letra b) de este apartado 2, se llevan a cabo las actuaciones siguientes:

- Se mantienen los principios tradicionales que han venido informando la vertiente fiscal del REF (art. 131.2.b).1º, 2º y 3º). Además, y como novedad, se recoge el trato diferencial en el ámbito específico de la imposición general sobre el volumen de operaciones (art. 131.2.b).3º, párrafo primero); y se establece como posibilidad, como mera posibilidad, el mantenimiento en Canarias de un tributo que coadyuve a la necesaria protección del tejido industrial del Archipiélago (art. 131.2.b).3º, párrafo segundo).

- Se hace referencia específica, por primera vez, a la necesidad de que en Canarias los impuestos estatales de fabricación se apliquen con las especialidades que sean necesarias en orden a la efectividad del REF (art. 131.2.b).4º).

- Como factor trascendental de modernización del contenido básico del REF, se consagra el principio de *"franquicia parcial en la imposición directa"* (art. 131.2.b).5º); y se proyecta, concretándolo, sobre dos planos distintos:

a) Se prevé la necesidad de compensar, en la imposición personal, el extracoste que tiene para las personas físicas residir en el Archipiélago (art. 131.2.b).5º.1).

b) Se eleva a rango de norma estatutaria la necesidad de incentivar, por diversos medios, la actividad económica que los empresarios desarrollan en Canarias (art. 131.2.b).5º.2). En este punto, se incluye como novedad la posibilidad de incentivar las inversiones empresariales canarias en la zona de influencia económica natural del Archipiélago.

- Por último, y en línea con lo que se preceptúa en el texto de la propuesta de reforma del Estatuto de autonomía, se dispone que, en todo caso, se mantendrá un significativo diferencial fiscal a favor

de Canarias respecto al resto de España y de la Unión Europea (art. 131.2.b).6º).

En cuanto al *orden de la financiación autonómica*, como novedad absoluta, en la letra c) de este apartado 2, se inserta en el ámbito del REF la financiación de la Comunidad Autónoma. Se trata de recoger en la norma estatutaria la necesaria especialidad que debe operar en el ámbito específico de la referida financiación; y ello en la medida en que ésta es una cuestión sobrevenida a la tradicional formulación del REF.

Prosiguiendo con el **apartado 3**, este contiene uno de los elementos más emblemáticos de la modernización del contenido básico del REF que persigue la redacción que se propone del artículo 131. En efecto, es importante entender que la lejanía, como fundamento material del REF, es, además, proximidad de Canarias a África occidental; y que la insularidad, como fundamento material del REF, es determinante de la capacidad limitada de Canarias para soportar las presiones, de todo tipo, que provienen de África occidental, es decir, de esa proximidad geográfica.

Es cierto, en efecto, que la situación de subdesarrollo y pobreza que sufren países de África occidental está presionando muy negativamente sobre el Archipiélago canario; y que uno de los cauces para la minoración de esa fuente de presión insoportable es la construcción de un mínimo tejido empresarial en dichos países. Y no es menos cierto que los empresarios canarios están en mejor situación que cualesquiera otros para contribuir, con sus inversiones, a la construcción del mencionado tejido empresarial. Ahora bien, el altísimo riesgo empresarial de los países de África occidental hace necesario que el esfuerzo inversor del empresariado canario se vea fomentado adecuadamente; a cuyo fin resulta imprescindible prever mecanismos de incentivación fiscal de tal esfuerzo inversor.

A su vez, estos incentivos fiscales, muy distintos de los que se consagran en el punto 5º de la letra b) del apartado 2 del mismo artículo 131, que son los incentivos tradicionales, por así decir, responden, en realidad, a la filosofía que informa la política de cooperación al desarrollo. En consecuencia, se está ante medidas que tienen su amparo en el fundamento material tradicional del REF; y que participan de la naturaleza propia de las medidas de cooperación al desarrollo. Es, en fin, una nueva dimensión del REF que no puede desconocer la futura regulación estatutaria de la especialidad canaria.

Finalmente, se propone la modificación del **artículo 133**, introduciendo dos modificaciones en el apartado 2 del artículo, a saber:

a) En primer lugar se sustituye la expresión *"… programa de inversiones públicas…"* por la expresión *"… Programa de Inversiones Públicas Insulares…"*. Esta modificación tiene por

objeto institucionalizar el Programa y especificar su carácter insular.

b) En segundo lugar se sustituye la expresión "*… excluidas de este cómputo las inversiones que compensen del hecho insular, de la lejanía y de la ultraperificidad europea"* por la expresión "*excluidas de este cómputo las inversiones que compensen* ***el hecho diferencial canario derivado de la lejanía, insularidad y ultraperificidad europea"***. Esta modificación tiene idéntica justificación a la recogida en la letra b) de la Justificación de la ENMIENDA al artículo 130. Se trata, en definitiva, de obviar la referencia al *"hecho insular"* y resaltar la referencia específicamente canaria a la "*insularidad".*