



XI legislatura

Año 2025

Parlamento
de Canarias

Número 361

12 de noviembre

BOLETÍN OFICIAL

El texto del Boletín Oficial del Parlamento de Canarias puede ser consultado gratuitamente a través de Internet en la siguiente dirección: <http://www.parcn.es>

SUMARIO

COMISIONES DE ESTUDIO

DICTAMEN DE COMISIÓN

11L/AGCE-0002 Sobre la revisión del Régimen Económico y Fiscal de Canarias

Página 1

COMISIÓN DE ESTUDIO

DICTAMEN DE COMISIÓN

11L/AGCE-0002 *Sobre la revisión del Régimen Económico y Fiscal de Canarias*

(Publicación: BOPC núm. 284, de 17/9/2025)

Presidencia

Emitido dictamen por la Comisión de estudio sobre la revisión del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, con fecha 30 de octubre de 2025, de conformidad con lo establecido en el artículo 59.5 y según lo previsto en el artículo 112 del Reglamento del Parlamento, dispongo su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

En la sede del Parlamento, a 4 de noviembre de 2025. EL SECRETARIO GENERAL (*P. D. de la presidenta, Resolución de 30 de junio de 2023, BOPC núm. 8, de 3/7/2023*), Salvador Iglesias Machado.

COMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA REVISIÓN DEL RÉGIMEN ECONÓMICO Y FISCAL DE CANARIAS

La Comisión de Estudio sobre la revisión del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59.4 del Reglamento del Parlamento, una vez concluidos sus trabajos ha aprobado, en sesión celebrada el día 30 de octubre de 2025, el siguiente dictamen que se eleva al Pleno para su debate y votación:

D I C T A M E N

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN

- Antecedentes. La solicitud de creación de una Comisión de Estudio en la XI.^a Legislatura
- Composición y constitución de la Comisión de Estudio
- Objetivos
- Metodología
- Relación de comparecientes
- Calendario de trabajos

II. ELEMENTOS DE CONTEXTO

- a) Breve reseña histórica y normativa reguladora básica
- b) Descripción de los principales incentivos del REF
 - b.1) Parte económica
 - b.2) Parte fiscal: fiscalidad indirecta
 - b.3) Parte fiscal: fiscalidad directa
 - b.4) Límites derivados de la acumulación de ayudas de Estado

III. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE CANARIAS Y DEL PAPEL DE LOS INSTRUMENTOS DEL REF**IV. IMPLICACIONES FINANCIERAS: LAS CIFRAS DEL REF**

- a) Las cifras del REF fiscal
- b) Las cifras del REF económico

V. REF Y SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA**VI. CONSIDERACIONES SOBRE EL ANCLAJE NORMATIVO DEL REF**

- a) La consideración como región ultraperiférica de la UE y la existencia de un REF propio. La garantía institucional del REF
- b) El procedimiento de modificación del REF y la problemática de su aplicación. La garantía procedimental del REF

VII. PRINCIPIOS Y ORIENTACIONES QUE DEBEN GUIAR UNA REFORMA DEL REF

- a) Desde el punto de vista institucional
- b) Desde el punto de vista del contenido de las propuestas
- c) Desde el punto de vista del funcionamiento y la gestión del sistema

VIII. OTRAS REFLEXIONES Y APORTACIONES EN MATERIA ECONÓMICA Y FISCAL**IX. CONCLUSIONES****X. RECOMENDACIONES**

- a) Alcance del presente dictamen
- b) Recomendaciones sobre aspectos materiales del REF
 - b.1) REF Económico
 - b.1.1) Compromisos presupuestarios
 - b.1.2) Desarrollos reglamentarios
 - b.1.3) Recomendaciones de nuevos incentivos
 - b.1.4) Recomendaciones sobre incentivos existentes
 - b.2) REF fiscal
 - b.2.1) Recomendaciones de nuevos incentivos
 - b.2.2) Recomendaciones sobre incentivos existentes
- c) Recomendaciones sobre aspectos procedimentales del REF
 - c.1) Sistema de financiación autonómica
 - c.2) Garantía institucional y procedimental
 - c.3) Gobernanza y seguridad jurídica
 - c.4) Información y difusión

I. INTRODUCCIÓN**a) Antecedentes. La solicitud de creación de una Comisión de Estudio en la XI.^a Legislatura**

La solicitud de creación de una Comisión de Estudio sobre la revisión del Régimen Económico y Fiscal de Canarias en esta undécima legislatura del Parlamento de Canarias se formuló mediante escrito con registro de entrada número 202310000007401, de 17 de noviembre de 2023, y a solicitud de dos grupos parlamentarios con representación en la Cámara autonómica: Socialista Canario y Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc).

La justificación aportada comenzó indicando que el Régimen Económico y Fiscal de Canarias (en adelante, REF) viene definido por dos leyes fundamentales: la *Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias* y la *Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias*.

Estas leyes se han revisado sucesivamente en diversas ocasiones, habiéndose producido tres grandes revisiones en este periodo:

– La primera en 2006 (Real Decreto ley 12/2006, de 29 de diciembre, por el que se modifican la *Ley 19/1994, de 6 de julio de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias*, y el Real Decreto ley 2/2000, de 23 de junio) como consecuencia de la revisión de las Directrices de Ayudas de Estado de Finalidad Regional para el periodo 2007-2013.

– Una segunda en 2014 (Real Decreto ley 15/2014, de 19 de diciembre, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias) como consecuencia de la revisión de las mencionadas directrices para el periodo 2014-2021 y de la nueva orientación adoptada por las autoridades comunitarias en materia de ayudas de Estado, que experimentó un cambio sustancial, abandonando el sistema de notificación y posterior autorización, y sustituyéndolo por un mecanismo de simple comunicación, garantizando la adecuación del global de los incentivos integrados en el Régimen Económico y Fiscal de Canarias al Reglamento (UE) N.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), comúnmente conocido como el Reglamento General de Exención por Categorías.

– Y una tercera en 2018 (*Ley 8/2018, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias*), para actualizar las disposiciones de carácter económico contenidas en el REF, como reza la exposición de motivos de la Ley 8/2018, de 5 de noviembre, incluyéndose muchas de estas modificaciones en las leyes de Presupuestos Generales del Estado de los años 2017 y 2018.

En los últimos años Canarias ha afrontado acontecimientos de gran complejidad económica y social. Las dos crisis sufridas en este siglo XXI, la Gran Recesión de los años 2009 a 2014 y la crisis de la COVID-19 del año 2020, han condicionado totalmente los resultados económicos y sociales de las Islas. Los indicadores de crecimiento económico, como el PIB por habitante, muestran una divergencia en el siglo XXI respecto a la referencia media estatal. La productividad aparente del trabajo lleva estancada desde principios de los noventa. La tasa de desempleo se muestra persistentemente por encima de los registros medios del Estado. Y los indicadores de pobreza o de desigualdad de renta superan estructuralmente desde hace más de veinte años las referencias españolas.

El REF ha sido un instrumento fundamental para el crecimiento económico de Canarias y para compensar los costes adicionales derivados de la situación ultraperiférica de Canarias, tanto a las empresas, las familias y las Administraciones canarias, pero se ha demostrado insuficiente, por sí solo, para corregir estos desequilibrios, especialmente en las épocas de crisis económicas como las vividas.

Por otra parte, la existencia del REF está permitiendo obtener avances muy interesantes en ámbitos económicos como la mejora de la calidad de la actividad turística, la aparición de nueva actividad industrial especializada, el crecimiento de las energías renovables, el impulso del sector audiovisual y la creciente relevancia que están adquiriendo las actividades de I+D+i. El denominado “REF agrario” ha permitido asimismo ayudas específicas a nuestro delicado sector primario.

El REF también ha resultado fundamental en el día a día de la vida de las personas que viven en Canarias, por ejemplo, en materia de accesibilidad, facilitando la movilidad de las personas residentes canarias entre las islas y hacia la península, y la movilidad de las mercancías.

Ha sido igualmente muy relevante en los ámbitos laborales y sociales, como demuestra el Plan Integral de Empleo de Canarias, que ha dado apoyo a los planes de empleo de los que han sido beneficiarias miles de personas desempleadas de las islas, y el Plan de Lucha contra la Pobreza, que ha articulado medidas de actuación decisivas para ayudar a paliar las consecuencias de la pobreza entre la población.

Por otra parte, no podemos obviar que el contexto económico y tecnológico mundial ha cambiado considerablemente desde mediados de los noventa hasta la actualidad. Las medidas de política económica que resultaban eficaces en aquel contexto requieren una adaptación y actualización al actual.

Por estos motivos estructurales y tendenciales, y también considerando el gran impacto que han tenido las sucesivas crisis económicas, financieras y sociales de los últimos años en las personas y empresas de todo el mundo, así como su especial impacto en la estructura económica global y el posicionamiento de Canarias en el mundo, conviene hacer una nueva reflexión en profundidad sobre nuestro REF.

Esta reflexión en profundidad debe comenzar con el análisis de los principales problemas socioeconómicos de Canarias y sus causas explicativas. Y debe continuar con la evaluación del funcionamiento de los instrumentos actuales, para conocer mejor su impacto en la economía y poder proponer mejoras que los hagan más eficaces de cara a afrontar los problemas identificados. Finalmente, se debería poder proponer nuevos instrumentos que sigan la línea de éxito que estamos observando en sectores como el audiovisual o la tecnología, o en el ámbito social y laboral, o modificaciones de los instrumentos actuales, que permitan paliar las crisis económicas como las que hemos padecido en este siglo XXI.

Para promover un debate amplio, transparente, que aspire a obtener el máximo consenso de la sociedad canaria, desde el Grupo Parlamentario Socialista Canario y el Grupo Parlamentario Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc) se propuso que el citado debate se desarrollara en el seno del Parlamento de Canarias, propuesta que concitó el apoyo de la práctica totalidad de los grupos parlamentarios.

Y para garantizar la transparencia, la participación de todas las partes y la reflexión serena y compartida, los grupos parlamentarios solicitantes propusieron, asimismo, que se articulara a través de una Comisión de Estudio, tal y como recoge el artículo 59 del Reglamento del Parlamento de Canarias.

En este contexto, la creación de la Comisión de Estudio sobre la revisión del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (11L/AGCE-0002) fue acordada por mayoría por el Pleno del Parlamento en la sesión celebrada los días 12 y 13 de diciembre de 2023.

b) Composición y constitución de la Comisión de Estudio

Por lo que se refiere a su composición, de conformidad con lo previsto en el artículo 43.1 del Reglamento de la Cámara, oída la Junta de Portavoces en reunión celebrada el día 20 de febrero de 2024, la Mesa acordó fijar en once el número de miembros de la Comisión de Estudio, conforme a la siguiente distribución por grupos parlamentarios: Socialista Canario, tres; Nacionalista Canario (CCa), dos; Popular, dos; Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc), uno; VOX, uno; Agrupación Socialista Gomera (ASG), uno; y Mixto, uno (*BOPC* núm. 62, de 22 de febrero de 2024).

La relación de miembros que la integraron fue (*BOPC* núm. 27, de 5 de febrero de 2025):

- Don Manuel Hernández Cerezo (GP Socialista Canario)
- Doña María Tamara Raya Rodríguez (GP Socialista Canario)
- Don Gustavo Adolfo Santana Martel (GP Socialista Canario)
- Don José Miguel Barragán Cabrera (GP Nacionalista Canario (CCa))
- Doña Socorro Beato Castellano (GP Nacionalista Canario (CCa))
- Don Fernando Enseñat Bueno (GP Popular)
- Doña Luz Reverón González (GP Popular)
- Doña Esther González González (GP Nueva Canarias-Bloque Canarista (NC-bc))
- Don Javier Nieto Fernández (GP VOX)
- Doña Melodie Mendoza Rodríguez (GP Agrupación Socialista Gomera (ASG))
- Don Raúl Acosta Armas (GP Mixto)

La sesión constitutiva tuvo lugar el 3 de julio de 2024. De la misma resultó elegida la Mesa de la Comisión de Estudio, que quedó compuesta en estos términos:

- Presidencia: don Manuel Hernández Cerezo, del GP Socialista Canario.
- Vicepresidencia: doña Luz Reverón González, del GP Popular.
- Secretaría: doña Socorro Beato Castellano, del GP Nacionalista Canario (CCa).

c) Objetivos

Justificada la necesidad de elaborar en sede parlamentaria un documento que analice la situación económica y social actual de Canarias y la posibilidad de mejorarla a través de la posible modificación de los incentivos de su especial Régimen Económico y Fiscal, la Comisión de Estudio se planteó alcanzar los siguientes objetivos operativos:

1) Elevar al pleno del Parlamento, para su aprobación, un dictamen que incluya, en primer lugar, el análisis de la situación económica y social de Canarias, que exprese sus dificultades, así como sus posibilidades potenciales, y que resuma, en síntesis, las aportaciones y puntos de vista de las personas comparecientes ante la comisión.

2) Plantear una serie de reflexiones estratégicas sobre los principios y orientaciones que deben guiar la revisión del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, con el objetivo de impulsar la recuperación y el desarrollo económico y social de Canarias, en la que se fijen directrices para lograr su necesario impulso y la superación de las dificultades estructurales que vienen determinando su actual crecimiento negativo.

3) Y recomendar una serie de medidas y acciones, en el ámbito del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, que, teniendo en cuenta las posibles implicaciones jurídicas y financieras, cabría adoptar o impulsar ante el Gobierno de España y las instituciones de la Unión Europea, para conseguir:

- el mejor aprovechamiento de los incentivos económicos y fiscales del REF por parte de personas y empresas para garantizar el desarrollo económico y social de Canarias,
- el fortalecimiento de la defensa del REF y de sus garantías procedimental e institucional,
- el refuerzo de su gobernanza, gestión y seguridad jurídica,
- y, la mejora de su conocimiento y difusión.

Por su parte, el objetivo estratégico de este proceso de reflexión ha sido hacer permeable la renovación del REF a las propuestas de todos los grupos parlamentarios y de todos los sectores de la sociedad, y lograr una propuesta de reforma fruto de un consenso político, económico y social, que ponga en marcha, en el momento en el que se abra una ventana de oportunidad para la negociación con la Administración General del Estado, de un nuevo REF de todos, del cual se sientan parte la totalidad de la ciudadanía de Canarias, ya sean empresarios o empresarias, profesionales o personas trabajadoras, y que permita dar la mejor respuesta posible a los retos a los que se enfrentará nuestra sociedad en los próximos años, definiendo así una parte vital de nuestro modelo de desarrollo económico.

d) Metodología

El presente dictamen elaborado por la comisión está basado en las comparecencias de las expertas y expertos, y en la documentación y materiales aportados o señalados por estas personas en cada una de las sesiones de trabajo.

La metodología adoptada comprende, asimismo, la revisión documental y el análisis de diferentes fuentes de información resultante de la labor de la Comisión de Estudio.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 59.2 del Reglamento de la Cámara, la comisión acordó proponer a don Ildefonso Socorro Quevedo como relator especialista en la materia objeto del estudio para la elaboración del dictamen final, que ha aportado su propia visión para la organización de la estructura del mismo, la contextualización de los diferentes apartados, y la orientación del contenido y de las recomendaciones, en función de las aportaciones de las personas comparecientes y de las intervenciones, opiniones e inquietudes expresadas por las personas representantes de los grupos parlamentarios en las diferentes sesiones de la Comisión de Estudio.

El relator expuso el resultado de sus trabajos, en forma de anteproyecto de dictamen en la sesión de 14 de julio de 2025. Tras lo anterior, la Comisión de Estudio lo tomó en consideración como proyecto de dictamen, abriéndose un período de trabajos en el que distintos grupos parlamentarios formularon ciento treinta y nueve propuestas. Posteriormente, en cinco sesiones de trabajos, la Comisión de Estudio estudió fue incorporando muchas de las propuestas formuladas, mejorando y enriqueciendo el dictamen que se aprueba.

e) Relación de comparecientes

Desde su constitución, se han celebrado veinte sesiones, a las que fueron invitadas, siguiendo el acuerdo adoptado por el pleno del Parlamento, un amplio número de personas expertas, representantes de instituciones públicas nacionales y canarias, así como representantes de entidades privadas, organizaciones empresariales y sindicales, y del mundo académico. A todas ellas, los miembros de la Comisión de Estudio expresan su más profundo agradecimiento por su colaboración y aportaciones, que tan interesantes e imprescindibles han sido para el buen fin de la comisión y el logro de sus objetivos, lo cual se hace constar así en este texto del dictamen.

El listado completo de las personas comparecientes, por orden de fecha de comparecencia en la comisión, es el siguiente:

- D. José Luis Rivero Ceballos, *catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de La Laguna (ULL)*.
- D. José Ramón Barrera Hernández, *comisionado del Régimen Económico y Fiscal de Canarias*.
- D. Gustavo Alberto Marrero Díaz, *catedrático de Análisis Económico y director del Centro de Investigación de la Desigualdad Social y Gobernanza (Cedesog) de la Universidad de La Laguna (ULL)*.
- D. Inocencio González Tosco, *secretario general de CCOO Canarias*.
- D. Pedro Alfonso Martín, *secretario general de CEOE-Tenerife*.
- D. Manuel Navarro Ramos, *secretario general de UGT Canarias*.
- D. Pedro Ortega Rodríguez, *presidente de la Confederación Canaria de Empresarios (CCE)*.
- D. Salvador Miranda Calderín, *director de la Cátedra del REF (ULPGC)*.
- D. José Bartolomé Sánchez Ruano, *ex jefe de servicio del gabinete de estudios del Consejo Económico y Social de Canarias*.
- D. Arturo Melián González, *profesor titular de Organización de Empresas de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (ULPGC)*.
- D. José Ramón Riera Gómez, *licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Complutense de Madrid*.
- D.^a Adriana Fabiola Martín Cáceres, *profesora titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de La Laguna (ULL) y miembro del comité científico de la Cátedra del REF (ULPGC)*.
- D. Gabriel Calzada Álvarez, *presidente de The Mont Pelerin Society (MPS) y rector de la Universidad de las Hespérides*.
- D. Pablo Andrés Hernández González-Barreda, *presidente de la Zona Especial Canaria*.
- D.^a Sonia Mauricio Subirana, *profesora titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (ULPGC)*.
- D. Orlando Luján Mascareño, *secretario general de la Asociación Española de Asesores Fiscales (Aedaf) y miembro del comité científico de la Cátedra del REF (ULPGC)*.
- D. Fermín Delgado García, *licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de la Laguna (ULL)*.
- D.^a Margarita Isabel Ramos Quintana, *catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de La Laguna (ULL)*.
- D. José Miguel Ruano León, *doctor en Derecho y ponente de la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*.
- D. Antonio José Olivera Herrera, *director de gabinete del Ministerio de Política Territorial y doctor en Economía Aplicada por la Universidad Complutense de Madrid*.
- D. Manuel Fernando Martínez Álvarez, *delegado especial del Estado en el Consorcio de la Zona Franca de Santa Cruz de Tenerife*.

- D. Gonzalo Díaz Millán, *director general de Régimen Jurídico Autonómico y Local del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática.*
- D. Jorge Escuder Martín, *presidente regional de la Asociación Industrial Canaria (Asinca).*
- D. Cosme Antonio García Falcón, *director gerente de la Sociedad de Promoción Económica de Gran Canaria.*
- D.^a Carmen Aguado Rodríguez, *vicepresidenta del clúster audiovisual de Canarias.*
- D. César Martínez Sánchez, *profesor titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Autónoma de Madrid.*
- D. Jaime Gutiérrez Jaizme, *abogado especialista en Derecho Tributario y Régimen Económico y Fiscal de Canarias.*
- D. Carlos Portugués Carrillo, *puesto singularizado en la Dirección General de Asuntos Europeos del Gobierno de Canarias y exconsejero para regiones ultraperiféricas.*
- D. Pedro Andueza Averó, *presidente de la Asociación de Trabajadores Autónomos (ATA) de Canarias.*
- D. Roque Florido Caño, *inspector regional adjunto de la dependencia regional de inspección de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) en Canarias.*
- D. Agustín Manrique de Lara y Benítez de Lugo, *ex presidente del Círculo de Empresarios de Gran Canaria.*
- D. Antonio Salazar García, *máster en economía y director de La Gaveta Económica.*
- D. Francisco Javier García Rodríguez, *rector de la Universidad de La Laguna.*
- D.^a Asunción Martín Sobrino, *directora general de Kaudal.*
- D. Víctor Manuel Sánchez Blázquez, *catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la ULPGC y miembro del comité científico de la Cátedra del REF.*
- D.^a Elba Bueno Cabrera, *gerente del clúster marítimo de Canarias y secretaria general de la Federación Canaria de Empresas Portuarias.*

f) Calendario de trabajos

Sin perjuicio de las sesiones y reuniones de trabajo, tanto de la Comisión de Estudio como de su Mesa, el calendario de trabajos que estructuró la participación de las personas comparecientes fue el siguiente:

Sesiones	Comparecientes
23/09/2024	D. José Luis Rivero Ceballos
03/10/2024	D. José Ramón Barrera Hernández
03/10/2024	D. Gustavo Alberto Marrero Díaz
14/10/2024	D. Inocencio González Tosco
14/10/2024	D. Pedro Alfonso Martín
24/10/2024	D. Manuel Navarro Ramos
24/10/2024	D. Pedro Ortega Rodríguez
11/11/2024	D. Salvador Miranda Calderín
11/11/2024	D. José Bartolomé Sánchez Ruano
21/11/2024	D. Arturo Melián González
21/11/2024	D. José Ramón Riera Gómez
28/11/2024	D. ^a Adriana Fabiola Martín Cáceres
28/11/2024	D. Gabriel Calzada Álvarez
28/01/2025	D. Pablo Andrés Hernández González-Barreda
31/01/2025	D. ^a Sonia Mauricio Subirana
31/01/2025	D. Orlando Luján Mascareño
10/02/2025	D. Fermín Delgado García
10/02/2025	D. ^a Margarita Isabel Ramos Quintana
24/02/2025	D. José Miguel Ruano León
24/02/2025	D. Antonio José Olivera Herrera
17/03/2025	D. Manuel Fernando Martínez Álvarez
17/03/2025	D. Gonzalo Díaz Millán
07/04/2025	D. Jorge Escuder Martín
05/05/2025	D. Cosme Antonio García Falcón
05/05/2025	D. ^a Carmen Aguado Rodríguez
12/05/2025	D. César Martínez Sánchez
12/05/2025	D. Jaime Gutiérrez Jaizme
26/05/2025	D. Carlos Portugués Carrillo
26/05/2025	D. Pedro Andueza Averó
29/05/2029	D. Roque Florido Caño
02/06/2025	D. Agustín Manrique de Lara y Benítez de Lugo
02/06/2025	D. Antonio Salazar García
09/06/2025	D. Francisco Javier García Rodríguez

Sesiones	Comparecientes
09/06/2025	D.ª Asunción Martín Sobrino
07/07/2025	D. Víctor Manuel Sánchez Blázquez
07/07/2025	D.ª Elba Bueno Cabrera

II. ELEMENTOS DE CONTEXTO

a) Breve reseña histórica y normativa reguladora básica

El origen del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (REF) se remonta a finales del siglo XV, con la incorporación de las islas Canarias a la Corona de Castilla. Así, en 1487, los Reyes Católicos otorgaron un régimen de franquicia, a la primera isla de realengo, Gran Canaria, eximiéndola temporalmente durante veinte años de alcabalas, monedas y otros pechos y tributos. La exención fiscal del impuesto de la alcabala se convirtió en indefinida mediante la carta de merced que se concedió en 1507, a comienzos del siglo XVI, “para siempre jamás”, extendiéndose posteriormente, con ciertos matices, al resto de las islas de realengo, La Palma y Tenerife.

En el siglo XIX, mediante el Real Decreto de Bravo Murillo de 1852 se instauró el régimen de “puertos francos” en el archipiélago canario, que concedía la exención sobre los impuestos a la importación y la exportación a las islas. Este régimen de franquicias aduaneras se confirmó por la Ley de Puertos Francos de 1900, extendiéndolo a todas las islas y ampliando el ámbito de las franquicias canarias a los impuestos sobre el consumo.

En el último tercio del siglo XX, la Ley sobre el Régimen Económico y Fiscal de Canarias, de 22 de julio de 1972, ratificó y actualizó la franquicia fiscal al consumo, eximiendo a las islas de la aplicación del impuesto general sobre el tráfico de las empresas (IGTE) en los servicios de transporte y del impuesto estatal sobre el lujo, y ampliando el alcance en Canarias del mecanismo de estímulo fiscal a la inversión privada del Fondo de Previsión de Inversiones (FPI) hasta el 90%, frente al 50% fijado en el resto del territorio nacional. Este último incentivo se mantuvo vigente en las islas tras su derogación en 1978 en el territorio común.

Ciertamente, la Ley del Régimen Económico y Fiscal de 1972 constituyó, como ya se ha señalado, un nuevo hito en la evolución de la norma básica que siempre ha influido en el modelo económico de Canarias, pero su traducción política debió esperar a la llegada de la democracia a través de la Constitución de 1978 y al primer Estatuto de Autonomía de 1982. La disposición adicional tercera de la Constitución española consagró la obligatoriedad del informe previo de la Comunidad Autónoma de Canarias para la modificación del REF, regulado esencialmente por leyes y reglamentos estatales. Por su parte, la modificación del Estatuto de Autonomía de Canarias, mediante la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, consagra en el ordenamiento jurídico nacional el reconocimiento de su condición de región ultraperiférica de la Unión Europea, afirma el carácter adicional de los recursos del REF respecto a los que se derivan del Sistema de Financiación Autonómico y refuerza la garantía institucional y garantía procedimental, subrayando el papel del Parlamento de Canarias para su modificación.

Con posterioridad a la entrada de España en la Unión Europea (UE) en 1986, con la aprobación del Reglamento (CEE) 1911/91 del Consejo, de 26 de junio de 1991, se produjo una mayor integración de Canarias en las políticas de la entonces Comunidad Económica Europea, aboliéndose parcialmente el régimen de puertos francos, y se comenzó a aplicar el programa de opciones específicas por la lejanía y la insularidad de las islas Canarias (Poseican), coincidiendo temporalmente, con la *Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias*, que suprimió totalmente el IGTE y estableció el impuesto general indirecto canario (IGIC), impuesto sobre el valor añadido de exclusiva aplicación en el ámbito de las islas que no está sujeto a las directivas de IVA europeas. Con esta norma desaparecen los arbitrios de importación y exportación que tenían los Cabildos insulares, se introduce el arbitrio sobre la producción e importación en las islas Canarias (APIC), luego sustituido, por virtud de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, por el arbitrio sobre las importaciones y entrega de mercancías en Canarias (AIEM); y se incrementa la intensidad de las deducciones por inversiones en Canarias, de forma tal que se fija que el porcentaje de deducción sobre las inversiones realizadas, que deberán ser superiores en un 80% a los vigentes en el régimen general estatal, con un diferencial mínimo de 20 puntos porcentuales.

En 1994, la *Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias*, da un nuevo impulso al REF, armonizando y adecuando coherentemente los márgenes de autonomía derivados de la tradición económico-fiscal canaria con los aspectos compatibles resultantes de los ámbitos nacional y comunitario. Se añaden medidas tributarias tales como la exención prevista en el artículo 25 en los supuestos de inversiones iniciales realizadas en Canarias, la Bonificación de los rendimientos obtenidos en la producción de bienes corporales en Canarias (industria, agricultura, ganadería y pesca), la bonificación a las empresas navieras de buques, el régimen de la Zona Especial Canaria (ZEC) o la Reserva para Inversiones en Canarias (RIC). La norma de 1994 también incorpora un elenco de relevantes medidas económicas entre las que cabe destacar las ayudas al transporte de pasajeros y de mercancías.

La declaración n.º 26 del Tratado de Maastricht de 1992 es la primera que introduce el concepto de regiones ultraperiféricas, teniendo reflejo ya en la Ley 19/1994, de 6 de julio (artículo 1 y disposición adicional décima de su redacción original). Más adelante, el Tratado de Ámsterdam de 1997, que entró en vigor en 1999, reguló por vez primera en el articulado del derecho europeo, a las regiones ultraperiféricas en el artículo 299.2 del Tratado de la

Comunidad Europea (TCE). Le sucedió, por virtud del Tratado de Lisboa, por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que desde el año 2009 se encuentra en vigor, que en su artículo 349 regula expresamente el reconocimiento y especialidades de las regiones ultraperiféricas (RUP) como Canarias, otorgando un sólido anclaje ante la UE y un pilar sobre el que se vertebran las especialidades en política fiscal y en materia de ayudas públicas, posibilidad que se concreta, en el caso de las ayudas de Estado, en el artículo 107.3 a) TFUE, que contiene y permite desarrollar disposiciones específicas en esta materia¹ a favor de las RUP, para permitir excepciones como las que constituyen los incentivos fiscales del REF y algunos de los incentivos económicos, que de otra forma estarían prohibidos o muy seriamente limitados.

Fruto de las especialidades de las RUP en materia de ayudas de Estado, en el año 2014 se produce un importante cambio en el Reglamento (UE) N.º 651/2014 de la Comisión (Reglamento General de Exención por Categorías –RGEC–), al incluir las ayudas regionales de funcionamiento dentro de su ámbito de aplicación. Se pasa así de un sistema de notificación y posterior autorización a un mecanismo de simple comunicación, garantizando la adecuación del global de los incentivos integrados en el Régimen Económico y Fiscal de Canarias al citado RGEC. Esto se traduce, a su vez, en un importante cambio normativo en el Derecho interno, modificándose la Ley 19/1994 por el ya mencionado Real Decreto ley 15/2014, y el Real Decreto 1758/2007 (Reglamento de desarrollo de la Ley 19/1994) mediante Real Decreto 1022/2015, que introduce un título V dedicado al “Control de los incentivos y límites de la acumulación de ayudas derivados de la aplicación del Derecho de la Unión Europea”.

Y de cuanto se ha expuesto, podría concluirse que la normativa básica del REF de Canarias está constituida en la actualidad por:

- La Constitución española (disposición adicional tercera).
- El Estatuto de Autonomía de Canarias, Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre (preámbulo y título VI, capítulo I, artículos 165 a 168).
- El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, artículos 349 y 107.3 a).
- La *Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias*.
- La *Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias*.
- El Real Decreto 1758/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 19/1994.

b) Descripción de los principales incentivos del REF

b.1) Parte económica

El REF incluye, en primer lugar, una serie de compensaciones económicas a la sociedad canaria por su condición de región ultraperiférica, materializadas a través de transferencias del Estado, que se recogen, fundamentalmente, en los artículos 4 a 25 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, y en los artículos 95 y 96 de la Ley 20/1991, de 7 de junio.

Son, básicamente, las siguientes:

- *Compensación del precio de la energía* (artículo 11 Ley 19/1994, de 6 de julio): garantiza precios del suministro eléctrico para los consumidores en Canarias equivalentes a los de resto del territorio español.
- *Compensación para el tráfico regular de personas por vía aérea y marítima* (artículo 6 Ley 19/1994, de 6 de julio): descuento del 75% en los trayectos interinsulares y con el resto del Estado.
- *Compensación del 100% del coste del transporte de mercancías* (marítimo y aéreo, interinsular y con el resto del Estado) (artículo 7 Ley 19/1994, de 6 de julio).
- *Financiación del transporte público terrestre de viajeros* (ayudas guaguas) (artículo 8 Ley 19/1994, de 6 de julio).
- *Compensación de los precios de producción de agua para consumo humano y riego agrícola* (artículo 14 bis Ley 19/1994, de 6 de julio).
- *Fomento del empleo*: Plan de Empleo para Canarias (PIEC) (artículo 21 y 24 bis Ley 19/1994, de 6 de julio).
- *Partida específica para combatir la pobreza y la exclusión social* (artículo 21 bis Ley 19/1994, de 6 de julio).
- *Compensación al sector agrario (“REF agrario”)* (artículo 24 Ley 19/1994, de 6 de julio): pago del 100% de las ayudas del Posei adicional a cargo del Estado, incremento del 65% en la subvención de seguros agrarios, partida específica para la conservación de la biodiversidad agraria.
- *Plan de Infraestructuras Turísticas* (artículo 19 Ley 19/1994, de 6 de julio): financiación de inversiones en infraestructuras en zonas turísticas.
- *Programa especial de Formación Profesional para sectores avanzados y plan específico de formación en el sector turístico* (artículo 23 Ley 19/1994, de 6 de julio).

¹ La normativa europea de desarrollo que contiene los requisitos y condiciones para considerar una ayuda de estado compatible con el Derecho europeo, viene recogida, básicamente, por lo que se refiere a los incentivos del REF, en las Directrices de Ayudas de Estado con Finalidad Regional (DAR) y en el Reglamento General de Exención por Categorías (RGEC, Reglamento (UE) N.º 651/2014 de la Comisión).

- *Compensación de los precios de los servicios de telecomunicaciones y financiación para el acceso a los servicios audiovisuales de banda ancha* (artículo 10 Ley 19/1994, de 6 de julio)

- *Fomento de energías renovables, ahorro energético y autoconsumo* (artículo 12, 13 y 13 bis Ley 19/1994, de 6 de julio)

- *Gestión, tratamiento y valorización de residuos* (artículo 14 Ley 19/1994, de 6 de julio)

- *Universidades* (artículo 22 bis Ley 19/1994, de 6 de julio): Fomento como centros de referencia a nivel estatal, ayuda económica para gastos de transporte de estudiantes y profesores de universidades en programas de formación e investigación.

Otras medidas de carácter económico:

- *Inversión anual para Canarias en los Presupuestos Generales del Estado para situarla en la media de la inversión regionalizada del Estado* (artículo 95 y 96 Ley 20/1991, de 7 de junio, y artículo 168 EAC), y ejecución de inversiones por la Comunidad Autónoma de Canarias a través de convenios (artículo 15 Ley 19/1994, de 6 de julio)

- *Especificidad para Canarias en la aplicación de los incentivos económicos regionales* (artículo 20 Ley 19/1994, de 6 de julio): mayor intensidad en la ayuda, menores requisitos de inversión y diferenciación de las islas no capitalinas.

- *Liberalización de servicios de transporte aéreo y marítimo* (artículo 5 Ley 19/1994, de 6 de julio). Aplicación de la quinta libertad del aire.

b.2) Parte fiscal: fiscalidad indirecta

El REF de Canarias incluye, asimismo, una serie de especialidades que determinan una fiscalidad indirecta específica y más reducida que en el resto del Estado.

Estas especialidades son, básicamente, las siguientes:

- *Impuesto general indirecto canario (IGIC)*: Regulado en la Ley 20/1991, de 7 de junio, y actualmente por el texto refundido de las normas legales aprobadas por la Comunidad Autónoma de Canarias en relación con el impuesto general indirecto canario y el arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en las islas Canarias, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2025, de 13 de octubre. Es un tributo estatal sobre el valor añadido de naturaleza indirecta que grava las entregas de bienes y prestaciones de servicios efectuadas por empresarios y profesionales, así como la introducción o importación de bienes a Canarias.

Es un impuesto con similitudes con el impuesto sobre el valor añadido (IVA) que se aplica en el resto de España y de la Unión Europea, con tipos impositivos significativamente más bajos² y múltiples especialidades, como la aplicación de varios regímenes especiales diferenciales (tales como el de los comerciantes minoristas y el del pequeño empresario y profesional) o la no aplicación en Canarias de la Directiva Europea 2006/112/CE relativa al sistema común del IVA.

- *Arbitrio sobre las importaciones y entregas de mercancías (AIEM)*: Regulado, asimismo, en la Ley 20/1991, de 7 de junio, y actualmente por el texto refundido de las normas legales aprobadas por la Comunidad Autónoma de Canarias en relación con el impuesto general indirecto canario y el arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en las islas Canarias, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2025, de 13 de octubre. Grava las entregas de bienes producidos en las islas Canarias efectuadas por los productores de tales bienes (para los que el anexo 2.º del mencionado texto refundido contempla exenciones totales), así como las importaciones de bienes similares que pertenezcan a la misma categoría definida por referencia a la nomenclatura del arancel aduanero común³.

- *Exención del artículo 25 de la Ley 19/1994, de 6 de julio*. El artículo 25 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, establece una exención, para las entidades sujetas al impuesto sobre sociedades con domicilio fiscal en Canarias y las que actúen mediante establecimiento permanente en el archipiélago, en la realización de inversiones iniciales (bienes de inversión nuevos y determinados elementos del inmovilizado intangible) que puede alcanzar al impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITP AJD) y al impuesto general indirecto canario (IGIC).

Los bienes de inversión deberán entrar en funcionamiento en un plazo de tres meses a contar desde la fecha de su adquisición o importación, estar situados o ser recibidos en el archipiélago canario, utilizados en el mismo, afectos y necesarios para el desarrollo de actividades económicas de la entidad; y permanecer en funcionamiento durante cinco años como mínimo. Asimismo, las entidades adquirentes o importadoras de bienes de inversión o inmovilizado intangible deberán mantener como mínimo su domicilio fiscal o su establecimiento permanente en las islas Canarias durante un plazo de cinco años.

Desde el punto de vista competencial, es necesario señalar que la disposición adicional octava de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de

² Un tipo general del 7% (frente al 21% del IVA aplicable en el resto de España), un tipo reducido del 3% (inferior al equivalente del IVA español, que es el del 10%) y un tipo súper reducido del 0% (con equivalencias del 4% en el IVA).

³ En el anexo 2.º del texto refundido de las normas legales aprobadas por la Comunidad Autónoma de Canarias en relación con el impuesto general indirecto canario y el arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en las islas Canarias, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2025, de 13 de octubre, se establece para cada clase de bien mueble corporal un tipo proporcional del 5%, del 10%, o del 15% (según la partida estadística).

régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía y se modifican determinadas normas tributarias, atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias las siguientes competencias normativas:

– En el impuesto general indirecto canario, la Comunidad Autónoma de Canarias tendrá capacidad normativa para regular:

1.º Las exenciones en operaciones interiores.

2.º Los tipos de gravamen y el tipo de recargo sobre las importaciones efectuadas por los comerciantes minoristas.

3.º Los regímenes especiales.

4.º Las obligaciones formales del impuesto.

– En el arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en las islas Canarias, la Comunidad Autónoma de Canarias tendrá capacidad normativa para regular:

1.º Los bienes muebles corporales cuya entrega o importación determine la realización del hecho imponible.

2.º Las exenciones en operaciones interiores.

3.º Los tipos de gravamen, proporcionales o específicos.

4.º El régimen especial simplificado.

5.º Las obligaciones formales del impuesto.

En el ámbito de los impuestos especiales, en Canarias no es de aplicación la Directiva (UE) 2020/262 del Consejo, de 19 de diciembre de 2019, por la que se establece el régimen general de los impuestos especiales⁴. Esto permite la existencia en Canarias de impuestos especiales propios, como los siguientes:

• *Impuesto sobre las labores del tabaco*: Regulado en la *Ley 1/2011, de 21 de enero, del impuesto sobre las labores del tabaco y otras medidas tributarias*, grava, en fase única, la fabricación e importación de labores del tabaco en el territorio de las islas Canarias. Los tipos impositivos de las labores del tabaco en Canarias son sensiblemente más reducidos que los establecidos por el impuesto especial de aplicación en el resto de España.

• *Impuesto especial sobre combustibles derivados del petróleo*: Regulado en la *Ley 5/1986, de 28 de julio, del Impuesto Especial de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre combustibles derivados del petróleo*. La carga impositiva de este impuesto en Canarias es sensiblemente más reducida que la establecida en el impuesto especial sobre hidrocarburos de aplicación en el resto de España.

b.3) Parte fiscal: fiscalidad directa

Existen, además, toda una serie de incentivos fiscales aplicables en Canarias que consisten, según los casos, en reducciones, deducciones y bonificaciones del impuesto de sociedades aplicable a nivel nacional, y que operan, según los casos, sobre la base imponible, los tipos de gravamen y/o la cuota íntegra.

Estos incentivos son principalmente los siguientes:

– *Régimen Especial de las Empresas Productoras de Bienes Corporales* (artículo 26 Ley 19/1994, de 6 de julio). Consiste en una bonificación del 50% de la cuota íntegra del impuesto sobre sociedades o del IRPF correspondiente a los rendimientos derivados de la venta de bienes corporales producidos en Canarias en el ámbito de actividades agrícolas, ganaderas, industriales y pesqueras, incluidos los importes de las ayudas derivadas del Régimen Específico de Abastecimiento (REA) y las ayudas a los productores derivadas del Programa Comunitario de Apoyo a las Producciones Agrarias de Canarias (Posei).

– *Reserva para Inversiones en Canarias (RIC)* (artículo 27 Ley 19/1994 de 6 de julio). Se articula a través de una reducción de la base imponible del impuesto sobre sociedades (en el caso del IRPF, una deducción en la cuota para contribuyentes que determinen sus rendimientos netos mediante el método de estimación directa) de las cantidades que destinen de sus beneficios (en relación a las rentas obtenidas mediante sus actividades económicas en establecimientos permanentes situados en el archipiélago) a la reserva para inversiones en Canarias. Esta reducción se aplicará a las dotaciones que en cada período impositivo se realicen para la RIC, hasta un límite del 90% del beneficio (o del 80% de la parte de la cuota íntegra, que corresponda proporcionalmente a los rendimientos obtenidos por las personas físicas) –que no sea objeto de distribución– obtenido en estos establecimientos permanentes, sin que en ningún caso pueda suponer que la base imponible sea negativa.

La RIC tiene tres fases de obligado cumplimiento; la fase inicial sería la dotación, la fase intermedia la materialización y la fase final el mantenimiento. Las cantidades destinadas a la RIC, deberán materializarse en el plazo máximo de tres años desde la fecha de devengo del impuesto correspondiente al ejercicio en que se han dotado. Y su materialización podrá realizarse en distintos supuestos de inversión recogidos en las letras A, B, B bis, C y D del artículo 27.4 de la Ley 19/1994, de 6 de julio.

– *Deducción por Inversiones en Canarias* (artículo 94 Ley 20/1991, de 7 de junio, disposición transitoria cuarta de la Ley 19/1994 de 6 de julio). La Deducción por Inversiones en Canarias (DIC) es un incentivo fiscal al que pueden acogerse todas las sociedades y demás entes jurídicos domiciliados en Canarias o que tengan establecimiento permanente, sujetas al impuesto sobre sociedades por las inversiones que realicen

⁴ Y que se aplica, en concreto, a los productos energéticos y electricidad, alcohol y bebidas alcohólicas y labores del tabaco.

y permanezcan en Canarias. Asimismo, los contribuyentes del impuesto sobre la renta de las personas físicas que ejercen actividades económicas tienen derecho a aplicar los incentivos y estímulos a la inversión empresarial establecidos en la normativa del impuesto sobre sociedades, con igualdad de porcentajes y límites de deducción.

La deducción por inversiones en Canarias se contempla en el artículo 94 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, modificada por la Ley 8/2018, de 5 de noviembre, que establece, respecto a los distintos tipos de deducción por inversiones existentes a nivel estatal, que, cuando dichas inversiones se realicen en Canarias:

- los tipos aplicables sobre las inversiones realizadas serán superiores en un 80 por 100 a los del régimen general, con un diferencial mínimo de 20 puntos porcentuales, y
- el límite máximo de la deducción en Canarias será superior en un 80% al establecido a nivel estatal, con un diferencial mínimo de 35 puntos porcentuales (100% y 45 puntos porcentuales, respectivamente, cuando se trate de inversiones en las islas de La Palma, La Gomera y El Hierro).

Las especialidades del artículo 94 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, se aplican a:

- Deducción por adquisición de activos fijos nuevos o usados.
- Deducción por actividades de investigación y desarrollo.
- Deducción por inversiones en producciones cinematográficas españolas y extranjeras (disposición adicional decimocuarta Ley 19/1994, de 6 de julio).

- Deducción por inversiones en producción y exhibición de espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales (disposición adicional decimocuarta Ley 19/1994, de 6 de julio).

No se aplican, en cambio, a la deducción por inversiones en territorios de África Occidental y por gastos de propaganda y publicidad, a la deducción por actividades de innovación tecnológica (disposición adicional decimotercera Ley 19/1994, de 6 de julio), y a la deducción por creación de empleo, que tienen, con matices, sus propias reglas.

– *Deducción por adquisición de activos fijos nuevos o usados.* La deducción consiste en la aplicación del tipo de deducción del 25% sobre el importe de las inversiones realizadas (precio de adquisición o coste de producción) teniendo como límite el 50% de la cuota íntegra, minorada en el importe de las deducciones por doble imposición y bonificaciones. Por lo tanto, se configura como un incentivo que permite rebajar la factura fiscal, al permitir deducir de la cuota del impuesto un tanto por ciento de las cantidades invertidas en activos fijos nuevos.

A su vez, también se permite aplicar la deducción sobre elementos del inmovilizado usados, siempre que los mismos no hayan disfrutado anteriormente de la deducción y supongan una evidente mejora tecnológica para la empresa, y pertenezcan a determinadas categorías.

– *Deducción por inversiones en territorios de África Occidental y por gastos de propaganda y publicidad* (artículo 27 Bis Ley 19/1994, de 6 de julio). Se aplica a pequeñas empresas (menos de 10 millones de euros de cifra de negocios y con menos de 50 empleados) con domicilio social en Canarias, y consiste en la deducción en la cuota íntegra del 15% del impuesto de sociedades de las inversiones que efectivamente se realicen en la constitución de filiales o establecimientos permanentes en el Reino de Marruecos, en la República Islámica de Mauritania, en la República de Senegal, en la República de Gambia, en la República de Guinea Bissau y en la República de Cabo Verde, siempre que estas entidades realicen actividades económicas en dichos territorios en el plazo de un año desde el momento de la inversión y que la inversión se mantenga al menos 3 años.

También podrá deducirse el 15% del importe satisfecho en concepto de gastos de propaganda y publicidad de proyección plurianual para lanzamiento de productos, de apertura y prospección de mercados en el extranjero y de concurrencia a ferias, exposiciones y manifestaciones análogas incluyendo en este caso las celebradas en España con carácter internacional. En este caso, también son elegibles las medianas empresas, con un límite en la deducción del 10%.

– *Deducciones para incentivar la realización de determinadas actividades.*

– *Deducción por actividades de investigación y desarrollo* (artículo 35 LIS). La base de la deducción estará constituida por el importe de los gastos de investigación y desarrollo y, en su caso, por las inversiones en elementos de inmovilizado material e intangible excluidos los edificios y terrenos. Sobre los porcentajes establecidos en el artículo 35.1 de la LIS para los gastos de investigación y desarrollo, se aplicarán los porcentajes incrementados del artículo 94.1.a) de la Ley 20/1991, de 7 de junio.

A estos efectos, a los gastos en investigación y desarrollo realizados en Canarias durante el ejercicio se aplicará un porcentaje de deducción del 45% y a los excesos de gastos respecto a la media de los realizados en los dos años anteriores, el 75,6 %. Asimismo, son deducibles el 28% de las inversiones en elementos del inmovilizado material e intangible (excluidos los inmuebles y terrenos) y el 37% de los gastos de personal correspondientes a investigadores cualificados adscritos en exclusiva a actividades de I+D.

Las deducciones recogidas en los artículos 35 (I+D+i), 36 (producciones audiovisuales y de espectáculos en vivo) y 38 (incremento de plantilla con discapacidad) de la Ley del Impuesto sobre Sociedades (LIS) no podrán exceder conjuntamente el 60 % de la cuota íntegra del ejercicio minorada en las deducciones para evitar la doble imposición internacional y las bonificaciones. No obstante, dicho límite conjunto se elevará

al 90% cuando el importe de las deducciones descritas en los artículos 35 y 36 de la LIS, que corresponda a gastos e inversiones efectuados en el propio período impositivo, exceda del 10% de la cuota íntegra, minorada en las deducciones para evitar la doble imposición internacional y las bonificaciones. En las islas de La Palma, La Gomera y El Hierro estos límites se elevan al 70% y 100% respectivamente.

– *Deducción por actividades de innovación tecnológica* (disposición adicional 13.ª Ley 19/1994, de 6 de julio). La base de la deducción estará constituida por el importe de los gastos del período en actividades de innovación tecnológica que correspondan a los conceptos de actividades de diagnóstico tecnológico, de diseño industrial e ingeniería de procesos de producción, de adquisición de tecnología avanzada en forma de patentes, licencias, «know-how» y diseños, o de obtención del certificado de cumplimiento de las normas de aseguramiento de la calidad de la serie ISO 9000, GMP o similares.

El porcentaje de la deducción a nivel nacional es del 12% de los gastos efectuados en el período impositivo por este concepto. En este caso, no se aplican los porcentajes incrementados del artículo 94.1 a) de la Ley 20/1991, de 7 de junio, ya que la disposición adicional decimotercera de la Ley 19/1994, de 6 de julio, establece expresamente que se aplicará el 45% a la deducción por actividades de innovación tecnológica que se realicen en Canarias “sin que le resulte de aplicación lo dispuesto en el artículo 94.1.a) de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias”.

En cambio, si se aplicarán los límites incrementados del artículo 94.1. b) de la Ley 20/1991, de 7 de junio, por lo que está deducción estaría sujeta al límite conjunto del 60/90% o del 70/100% (La Palma, La Gomera y El Hierro).

Las deducciones de I+D e innovación tecnológica, opcionalmente y sujeto al cumplimiento de determinados requisitos recogidos en el artículo 39.2 LIS, pueden ser objeto de monetización, es decir, de abono anticipado, aunque en caso de solicitarse se aplicaría un descuento del 20% del importe a recibir. El importe de la deducción aplicada o abonada, en el caso de las actividades de innovación tecnológica, no podrá superar conjuntamente el importe de 1 millón de euros anuales. Asimismo, el importe de la deducción aplicada o abonada por las actividades I+D e innovación tecnológica, no podrá superar conjuntamente, y por todos los conceptos, los 3 millones de euros anuales.

– *Deducción por inversiones en producciones cinematográficas españolas y extranjeras* (artículos 36.1 y 36.2 LIS y disposición adicional decimocuarta Ley 19/1994, de 6 de julio). Los porcentajes de deducción en la cuota íntegra establecidos en el artículo 36.1 y 36.2 de la LIS se incrementarán según lo dispuesto en el artículo 94.1 a) de la Ley 20/1991, de 7 de junio, por lo que para los períodos impositivos que se inicien a partir de 1 de enero de 2020, se aplicarán los siguientes porcentajes: El 54% respecto del primer millón de base de la deducción y el 45% sobre el exceso de dicho importe.

En cuanto al límite de la deducción, el artículo 36 LIS establece para ambos supuestos a nivel nacional que el importe de la deducción no podrá ser superior a 10 millones de euros. Cuando dichos gastos se realicen en Canarias, la disposición adicional decimocuarta de la Ley 19/1994, de 6 de julio, establece para ambos supuestos que el límite “no podrá ser superior al resultado de incrementar en un 80% el importe máximo” anterior, es decir, 18 millones de euros.

La deducción por inversiones en producciones extranjeras exige, además, que los gastos realizados en territorio español sean, al menos, de 1 millón de euros, salvo en el caso de las producciones de animación, para las que los gastos mínimos serán, al menos, de 200.000 euros.

La deducción por inversiones en producciones extranjeras del artículo 36.2 LIS, en caso de insuficiencia de cuota puede ser objeto de monetización, es decir se podrá solicitar su abono a la Administración tributaria a través de la declaración del impuesto sobre sociedades. En este caso, en vez de generar un crédito fiscal deducible durante un período de tiempo, como en el caso de las producciones españolas, el importe resultante se devuelve en dinero de una sola vez por la Administración tributaria, con la particularidad de que, en todo caso, el productor extranjero deberá contratar una compañía española (sujeto pasivo del impuesto sobre sociedades) para la ejecución de los servicios de producción en España.

– *Deducción por inversiones en producción y exhibición de espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales* (artículo 36.3 LIS y D. A. 14.ª Ley 19/1994, de 6 de julio). Deducción de la cuota íntegra por los gastos realizados en Canarias en la producción y exhibición de espectáculos en vivo de artes escénicas y musicales, con los requisitos generales establecidos para estas deducciones a nivel nacional en el artículo 36.3 de la LIS.

Los porcentajes de deducción establecidos en el artículo 36.3 de la LIS (20%) se incrementarán según lo dispuesto en el artículo 94.1 a) de la Ley 20/1991, de 7 de junio, por lo que se aplicará el tipo del 40 por ciento.

La disposición adicional decimocuarta de la Ley 19/1994, de 6 de julio, establece un límite específico para esta deducción, indicando que su importe no podrá ser superior al 80% aplicable a nivel nacional (500.000 euros) cuando se trate de gastos realizados en Canarias, es decir, 900.000 euros.

– *Deducciones por creación de empleo* (artículos 37 y 38 LIS y artículo 94 bis Ley 20/1991). Con efectos para los períodos impositivos que se inicien a partir del 7 de noviembre de 2018, el artículo 94 bis de la Ley 20/1991, de 7 de junio (introducido por la Ley 8/2018, de 5 de noviembre) establece que las entidades

que contraten un trabajador para realizar su actividad en Canarias tendrán derecho al disfrute de los beneficios fiscales que por creación de empleo se establezcan por la normativa fiscal incrementándolos en un 30%. Por lo tanto, dicho incremento se aplicará a la deducción en la cuota íntegra por creación de empleo del artículo 37 de la LIS de la siguiente forma:

- Creación de empleo por contratación de menores de 30 años: 3.900 euros (3.000 euros x 1,3) por la contratación del primer trabajador a través de un contrato por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores, que sea menor de 30 años.

- Creación de empleo por contratación de desempleados con prestación de desempleo: el 65% (50% x 1,3) del menor de los importes recogidos en las letras a) y b) del artículo 37.2 de la LIS.

Sobre esta deducción no se aplicarán los porcentajes incrementados del artículo 94.1 a) de la Ley 20/1991, de 7 de junio, ya que esta deducción no es equivalente a ninguna de las deducciones reguladas en la Ley 61/1978, de 27 de diciembre (es decir, no existía previamente en la legislación nacional).

Por esta misma razón, sobre esta deducción no se aplicarán los límites incrementados del artículo 94.1 b) de la Ley 20/1991, de 7 de junio (es decir, que se aplican los límites generales del artículo 39 LIS).

El mismo incremento del 30% del artículo 94 bis de la Ley 20/1991, de 7 de junio, se aplica a la deducción por creación de empleo para trabajadores por discapacidad del artículo 38 LIS. Por lo tanto, en Canarias las deducciones por creación de empleo para trabajadores con discapacidad de 9.000 y 12.000 euros se elevarán a 11.700 y 15.600 euros, respectivamente.

- *Deducción por Gastos de Formación Profesional.* La realización de gastos de formación profesional da derecho a practicar una deducción por los gastos incurridos de formación profesional dirigido a la actualización, capacitación o reciclaje de su personal y exigido por el desarrollo de sus actividades o por las características de los puestos de trabajo.

Esta deducción ya no está vigente en el resto del territorio común, pero en Canarias se puede continuar aplicando mientras no se establezca un sistema sustitutorio equivalente, conforme a la normativa vigente en el momento de la supresión, es decir del artículo 40 del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, aprobado por el Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, en combinación con lo dispuesto en el apartado 1.b) del artículo 94 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias.

La base de deducción es el gasto incurrido en formación profesional dirigido a la actualización, capacitación o reciclaje del personal y exigido por el desarrollo de sus actividades o por las características de los puestos de trabajo, minorado en el 65 % del importe de las subvenciones recibidas para la realización de dichas actividades, e imputables como ingreso en el período impositivo.

El ahorro fiscal es el 21% de los gastos efectuados en el período impositivo en Canarias. En el caso de que los gastos efectuados en la realización de actividades de formación profesional en el período impositivo sean superiores que la media de los efectuados en los dos años anteriores, se aplicará el porcentaje del 21% hasta dicha media y del 22% sobre el exceso respecto de la misma.

- *Zona Especial Canaria* (título V, Ley 19/1994, de 6 de julio). Las entidades establecidas en la Zona Especial Canaria (ZEC), respecto a determinadas actividades permitidas y por los beneficios que obtengan por su realización desde sus establecimientos permanentes en Canarias, están sujetas al impuesto sobre sociedades vigente en España, a un tipo impositivo reducido del 4%, en lugar del 25% aplicable con carácter general. Este tipo impositivo reducido se aplicará a las actividades desarrolladas material y efectivamente en Canarias, sobre unos límites determinados de base imponible atendiendo a la creación de empleo y a la isla de establecimiento:

- En Gran Canaria y Tenerife, el límite de base imponible sobre la que se puede aplicar el tipo reducido es de 1.800.000 € y exige la creación de 5 empleos nuevos. Dicha base imponible podrá ampliarse en 500.000 € más por cada empleo adicional creado, con un máximo de 24.300.000 € de base. Si se crean más de 50 empleos, la base imponible sobre la que se puede aplicar el tipo reducido es ilimitada.

- En el resto de islas se exige la creación de 3 empleos, se amplía el límite de la base imponible hasta los 25.300.000 € entre 4 y 50 empleos, y se mantiene la base ilimitada para más de 50 empleos.

Con el límite de la normativa comunitaria en materia de acumulación de ayudas regionales de funcionamiento (30% de la cifra de negocios anual por beneficiario) y bajo ciertas condiciones, las ventajas fiscales de la ZEC son compatibles con otros incentivos fiscales del REF como la RIC y la DIC (teniendo en cuenta que, según el tipo de activo en que se materialice, la RIC y la DIC pueden ser ayudas de inversión –que no se acumularían, pues, con la ZEC– o de funcionamiento).

El régimen de la Zona Especial Canaria también prevé la exención de IGIC en importaciones por entidades de la ZEC y en operaciones entre entidades ZEC, así como exención en el impuesto de transmisiones patrimoniales onerosas y actos jurídicos documentados, y exención en los intereses, ganancias y ganancias de capital satisfechos a cualquier país del mundo que no tenga la consideración de paraíso fiscal.

Como excepción a la compatibilidad general de la ZEC con otras ayudas y subvenciones, entre las escasas excepciones encontramos que no es compatible con la monetización de la deducción de I+D+i, así como con

la bonificación en el IS del Régimen Especial de Buques y Empresas Navieras (solo con la reducción del IS, siendo compatible con el resto de incentivos).

– *Registro Especial de Buques y Empresas Navieras (Rebeca)* (artículo 73 y siguientes de la Ley 19/1994, de 6 de julio). Las entidades y buques inscritos en el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras de Canarias y sus tripulantes, pueden disfrutar de un régimen fiscal especial que les otorga una serie de ventajas fiscales:

– bonificación en el impuesto sobre sociedades (se bonificará en un 90% la porción de la cuota del impuesto resultante después de practicar, en su caso, las deducciones por doble imposición, que corresponda a la parte de la base imponible que proceda de la explotación desarrollada por las empresas navieras relativa a los servicios regulares o respecto de sus buques inscritos en el registro especial);

– exención en el impuesto sobre transmisiones patrimoniales y de actos jurídicos documentados en cuanto a los actos y contratos realizados sobre buques inscritos;

– y exención parcial en el impuesto sobre la renta de las personas físicas para los tripulantes de dichos buques (renta exenta del 50% de los rendimientos del trabajo personal, que se hayan devengado con ocasión de la navegación realizada en buques inscritos, para los tripulantes de los buques inscritos en el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras).

b.4) Límites derivados de la acumulación de ayudas de Estado

Todos los incentivos fiscales del REF, y algunos de los económicos (como las ayudas al transporte de mercancías, o los incentivos económicos regionales) constituyen ayudas de Estado.

No obstante, la posibilidad de adoptar medidas excepcionales de modulación en la normativa europea a favor de las RUP (por ejemplo, en materia de fondos o de ayudas de estado) se encuentra regulada, con carácter general, en el artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), posibilidad que se concreta, en el caso de las ayudas de Estado, en el artículo 107.3 a) TFUE, que contiene y permite desarrollar disposiciones específicas excepcionales en esta materia a favor de las RUP.

La normativa europea de desarrollo que contiene los requisitos y condiciones para considerar una ayuda de Estado compatible con el Derecho europeo viene recogida, básicamente, por lo que se refiere a los incentivos del REF, en las Directrices de Ayudas de Estado con Finalidad Regional (DAR) y en el Reglamento General de Exención por Categorías (RGEC, Reglamento (UE) n.º 651/2014 de la Comisión).

Todas las medidas que constituyan ayudas de Estado (y sus modificaciones) deben comunicarse a la Comisión Europea. Si se cumplen determinadas condiciones, el RGEC permite un procedimiento simplificado y acelerado de comunicación de las medidas que se pretenden aplicar. Acogiéndose a esta posibilidad, desde el 1 de enero de 2015 los incentivos del REF se comunican al amparo de lo dispuesto en el RGEC.

Por otra parte, el RGEC tiene una determinada vigencia temporal, que actualmente llega hasta el 31 de diciembre de 2026. Pasada esa fecha, el RGEC debe ser revisado y nuevamente aprobado por la Comisión por un periodo de 7 años, y todas las ayudas (por ejemplo, los incentivos del REF) deben ser nuevamente comunicados.

Por otra parte, dentro de las ayudas regionales que contiene el RGEC, existen dos tipos: ayudas regionales de inversión (para una inversión inicial) y ayudas regionales de funcionamiento (que son ayudas para reducir los gastos corrientes de una empresa no relacionados con una inversión inicial, tales como los costes de personal, materiales, servicios contratados, comunicaciones, energía, mantenimiento, alquileres, administración, etc.).

Las ayudas de funcionamiento solo se admiten en las regiones menos desarrolladas de la Unión (con un PIB/hab. inferior al 75% de la media comunitaria y en las RUP). Y solo las RUP pueden acogerse al régimen simplificado de comunicación que contempla el RGEC. La suma de este tipo de ayudas no puede exceder del 30% del volumen anual de negocios por beneficiario.

Para las ayudas de inversión existen también normas especiales para las RUP: intensidades de ayuda permitidas más elevadas, equivalentes a las regiones menos desarrolladas de la UE, con independencia del nivel de renta, y bonificación RUP (10 o 20 puntos porcentuales de intensidad más, en función del nivel de renta). Eso hace que las intensidades máximas de ayudas que se pueden aplicar actualmente en Canarias sean del 60-70-80% en función de que los beneficiarios sean, respectivamente, grandes, medianas o pequeñas empresas. Para el cálculo de estos límites, las ayudas a la inversión no se acumulan con las ayudas de funcionamiento, y las primeras solo se acumulan entre sí cuando se trata del mismo proyecto de inversión.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 del Real Decreto 1758/2007, tienen la consideración de “ayudas regionales al funcionamiento” los siguientes incentivos y regímenes:

a) *El régimen especial de las empresas productoras de bienes corporales*, regulado en el artículo 26 de la Ley 19/1994, de 6 de julio.

b) *El régimen de deducción por inversiones en Canarias*, regulado en el artículo 94 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, y las deducciones a las que se refieren las disposiciones adicionales decimotercera y decimocuarta de la Ley 19/1994, de 6 de julio, cuando las inversiones realizadas no tengan la consideración de “inversión inicial” de conformidad con el artículo 6 de este Reglamento.

c) *Los incentivos de la Zona Especial Canaria*, regulados en los artículos 43 a 46 de la Ley 19/1994, de 6 de julio.

d) *La reserva para inversiones en Canarias*, en la parte regulada en el apartado 4, letras B bis, C y D, del artículo 27 de la Ley 19/1994, de 6 de julio.

e) *Las exenciones de entregas interiores del arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en las islas Canarias*, reguladas en el apartado 2 del artículo 93 del texto refundido de las normas legales aprobadas por la Comunidad Autónoma de Canarias en relación con el impuesto general indirecto canario y el arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en las islas Canarias, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2025, de 13 de octubre (anexo 3.º del citado texto refundido).

f) *Las ayudas al transporte de mercancías*, comprendidas en el ámbito del Real Decreto 147/2019, de 15 de marzo, sobre compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías no incluidas en el anexo I del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, con origen o destino en las islas Canarias.

Por su parte, tienen la consideración de “ayudas regionales a la inversión” los siguientes incentivos y regímenes:

a) *Los incentivos a la inversión*, regulados en el artículo 25 de la Ley 19/1994, de 6 de julio.

b) *El régimen de deducción por inversiones en Canarias*, regulado en el artículo 94 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, y las deducciones a las que se refiere la disposición adicional decimotercera de la Ley 19/1994, de 6 de julio, cuando las inversiones realizadas tengan la consideración de “inversión inicial” de conformidad con el artículo 6 de este Reglamento.

c) *La reserva para inversiones en Canarias*, en la parte regulada en el apartado 4, letras A y B, del artículo 27 de la Ley 19/1994, de 6 de julio.

d) *Otros incentivos regionales concedidos por las Administraciones Públicas o mediante fondos públicos para la realización de una inversión inicial*, de conformidad con el artículo 6 de este Reglamento.

Desde el punto de vista del control de las ayudas (respeto de los límites de intensidad y acumulación contemplados en la legislación europea), existe un control previo de las ayudas concedidas por el Gobierno de Canarias (informe preceptivo de la Dirección General de Asuntos Europeos, Decreto 100/1999, alrededor de 700 informes al año), además de un Registro de ayudas a nivel estatal (Base Nacional de Datos de Subvenciones, BNDS), y una obligación para los beneficiarios de declarar las ayudas recibidas anualmente a través de un Modelo tributario de autodeclaración (Modelo 282).

Todos los incentivos del REF de Canarias se encuentran actualmente comunicados y “autorizados” hasta el 31 de diciembre de 2026.

La normativa europea de ayudas de Estado impone, pues, determinados límites, dependiendo del tipo de ayuda, que deben ser tenidos en cuenta y analizados con carácter previo al planteamiento de cualquier revisión de los incentivos del REF.

III. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DE CANARIAS Y DEL PAPEL DE LOS INSTRUMENTOS DEL REF

La evolución de la economía de las islas Canarias desde la segunda mitad del siglo XX nos muestra una realidad: si bien la estrategia iniciada en los años sesenta –estrategia que fue apoyándose en importantes cambios institucionales posteriores– consiguió generar y mantener altos niveles de crecimiento económico durante cuarenta años, su eficacia ha ido reduciéndose, especialmente a partir de la crisis de 2008.

Las bases del modelo económico que se potenció en Canarias en los años sesenta, basado en la especialización y la inversión privada, permitieron, a lo largo de todos esos años, un gran crecimiento económico en Canarias, superior a la media nacional. Este crecimiento fue, además, integrador, no centralizado, un crecimiento que se extendió a todas las islas y a todos los municipios. Sin embargo, nuestra economía, desde los años sesenta hasta la actualidad, ha ido perdiendo fuerza y capacidad de crecimiento, con una fuerte caída de la inversión privada y un descenso acusado y constante de la tasa de variación media acumulada del PIB real hasta límites muy moderados en las dos últimas décadas.

En Canarias se han producido en este tiempo dos hechos diferenciales respecto al resto de España: en primer lugar, un crecimiento mucho más veloz hasta los años ochenta, tanto en capital como en productividad; en segundo lugar, un estancamiento a partir de la mitad de los años noventa, porque el capital acumulado parece haber agotado su capacidad de generar crecimiento, volviéndose menos productivo.

La evolución de la productividad en Canarias, con todas sus variedades y sus matices (productividad aparente, productividad sectorial, productividad de la cadena de valor, etc.), es también un indicador clave de los problemas estructurales de su economía y del estancamiento que se produce desde la mitad de los años noventa, y afecta no solo a la productividad del trabajo, sino también a la productividad del capital, lo que se termina reflejando en la productividad total de los factores.

El comportamiento de la productividad tiene una influencia importante en cuestiones tan relevantes para el bienestar económico y social como la evolución de la renta por habitante, el comportamiento de los salarios reales y la desigualdad de rentas y riqueza, el tamaño empresarial, la internacionalización de la economía o la economía sumergida.

Otra forma de ver esta pérdida de eficacia de nuestro modelo de crecimiento es a través del PIB per cápita y de su comparación con el resto de la Unión Europea. La divergencia entre la economía de Canarias y la economía

europea y española, que se amplía desde 2003 y se agrava drásticamente por la crisis de la COVID-19 en 2020, es significativa de este proceso.

En cuanto a la inversión, la formación bruta de capital fijo –es decir, la inversión pública y privada en términos constantes–, ha caído de manera muy importante desde la crisis de 2008, especialmente por lo que se refiere a la inversión privada, mientras que la inversión pública ha permanecido más o menos constante. Esta caída de la inversión fue seguida de una recuperación relativa después de 2013, pero no se ha llegado a recuperar los niveles anteriores a la crisis.

Es necesario, asimismo, estudiar dos indicadores del mercado de trabajo: la población ocupada y la parada.

Las actividades económicas en las que se ha especializado la economía de las islas Canarias son intensivas en fuerza de trabajo, por lo que el empleo responde con gran sensibilidad al crecimiento económico. Por lo tanto, la economía de Canarias se caracteriza por un gran crecimiento del empleo en períodos de expansión, pero también por una importante destrucción de empleo en fases de crecimiento moderado o de recesión.

Desde la crisis de 1973, las tasas de paro en Canarias han sido tradicionalmente muy altas en comparación con las del conjunto de España. Sin embargo, durante el largo periodo de crecimiento económico hasta la crisis del 2008, las tasas de paro fueron moderándose, para volver de nuevo a crecer hasta la recuperación de 2013.

En los últimos años la ocupación ha crecido de forma considerable. En el cuarto trimestre de 2024 el total de personas ocupadas en Canarias alcanzó 1.023.700, la cifra más alta de ocupación en un cuarto trimestre desde que hay registros. Por su parte, en ese mismo periodo la tasa de paro se situó en Canarias en el 11,91%, apenas un punto por encima de la tasa de paro en España, que alcanzó el 10,61%, con un acortamiento progresivo de las distancias (4,28% de diferencial en 2023, y solo 1,3% en 2024). La tasa de paro juvenil al cierre del cuarto trimestre de 2024 quedó en un 24,74%, lejos del 52% que llegó a representar hace tan solo unos años.

En definitiva, las cifras recientes muestran un comportamiento positivo y una tendencia favorable del mercado de trabajo en Canarias, con un crecimiento del empleo, la recuperación de empleo para personas en paro de larga duración o personas sin empleo anterior, el aumento de la contratación a tiempo completo y el descenso de la tasa de temporalidad.

Sin embargo, al mismo tiempo, Canarias sigue presentando altos niveles de desigualdad en riqueza y en renta, que se sitúan entre los mayores de España y de Europa Occidental.

Los salarios reales aumentaron en Canarias hasta mitad de la década de los 90 por encima de la media del conjunto de España, para caer por debajo a partir de entonces. En 2022, el salario medio en España era de 23.646,16 €, mientras que en Canarias era de 20.181,19 € (una diferencia de casi 3.500 € anuales). La desigualdad de renta se traduce asimismo en que los incrementos salariales han sido desiguales, con menor incremento para las personas trabajadoras de menor nivel salarial. El crecimiento de la productividad, por su parte, ha sido especialmente bajo en los trabajos menos cualificados.

Según un estudio realizado por la Universidad de La Laguna (ULL) sobre la situación de la desigualdad en riqueza en la comunidad autónoma se produce, asimismo, un alto nivel de desigualdad de riqueza. Canarias presenta altos niveles de rentas del capital, es decir, que la participación de las rentas de capital en el PIB es mayor que en el conjunto de España. Esto provoca una concentración de la riqueza en una parte pequeña de la sociedad, concentrándose el 60% de la riqueza en el 10% de la población con mayor nivel de renta. Las rentas del capital en Canarias están, por otra parte, muy concentradas en inmuebles (con gran cantidad de segundas viviendas), activos de negocio (de los que muchos son inmuebles) y acciones.

Existe, por último, un conflicto sobre la compatibilidad del crecimiento económico y el respeto al medioambiente. Y es que un crecimiento que no sea respetuoso con el cuidado y el respeto medioambiental ya no puede considerarse sostenible, perdurable en el tiempo ni deseable. Del mismo modo, el desarrollo de soluciones tecnológicas y empresariales a los problemas medioambientales que afronta nuestro archipiélago y el planeta en general, se convierten en ventana de oportunidad para la creación de nueva actividad económica, la diversificación de nuestro tejido productivo y la generación de empleo de calidad. En consecuencia, la relación crecimiento y medioambiente requiere abordar obstáculos a nuestro progreso y desarrollo, pero también ofrece oportunidades de futuro que deberíamos saber aprovechar, tal y como se ha defendido en la Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible (ACDS).

En resumen, el punto de partida en el que nos encontramos actualmente viene determinado por una caída de la inversión privada, tasas de crecimiento económico en descenso, fricciones entre crecimiento económico y calidad del medio ambiente, volatilidad en la cantidad y calidad del empleo, y altos niveles comparativos de desigualdad de la renta y la riqueza.

En definitiva, Canarias se enfrenta a problemas estructurales que son de tipo económico, social y ambiental.

Existen factores que acentúan estas deficiencias estructurales de la economía de Canarias, como el tamaño de las empresas y de los mercados, la formación y capacitación, el talento, la competitividad y, especialmente, la productividad.

Contamos, pues, con limitaciones permanentes ligadas al territorio y la situación geográfica, y con debilidades estructurales ligadas al modelo de desarrollo económico. Pero ese mismo territorio y esa misma situación geográfica, y sus condiciones climáticas, son los que han propiciado un determinado modelo de desarrollo económico, y los que posibilitan, a su vez, nuevas potencialidades para la diversificación del modelo productivo.

La diversificación económica, en este sentido, debe ser una aspiración “razonable” dentro del modelo de especialización de Canarias en torno al turismo. Todas las economías insulares se especializan en aquello en lo que tienen “ventajas absolutas” y luego apoyan actividades diversas en función de otras ventajas comparativas y de sus propias limitaciones. En el caso de Canarias, estas actividades diversas deben enfocarse hacia aquellas basadas en la I+D+i, energías renovables, industria audiovisual, sector aeronáutico y aeroespacial, videojuegos y relaciones comerciales entre América y África.

El REF ha sido un instrumento que ha contribuido al crecimiento y desarrollo económico de Canarias y a mejorar la calidad de vida de los que aquí vivimos. Y aunque se han producido disfunciones en la dinámica de la economía canaria en los últimos años (ralentización, baja productividad, desigualdad, etc.) existe un amplio consenso de que el REF no ha sido el causante y que su futura revisión debe ayudar a revertir esta tendencia.

Se aduce que los incentivos fiscales del REF (especialmente la RIC y la DIC) han permitido mejorar la formación bruta de capital en las empresas canarias, pero no se ha usado para complementar el capital con otros factores productivos intangibles (I+D, conocimiento, capital humano, etc.), que son también necesarios para incrementar la productividad total en Canarias a partir de la fase de estancamiento.

Existen, por otra parte, incentivos en el REF destinados a favorecer la creación de empleo y la calidad del mismo en Canarias; Plan Integral de Empleo de Canarias (artículo 21 de la Ley 19/1994), promoción del empleo de calidad (artículo 24 bis), colaboración entre el Estado y la Comunidad Autónoma en el ámbito de la formación profesional (artículo 23), Responsabilidad Social Corporativa (artículo 20.8), etc. No obstante, el REF no ha sido aun suficientemente aprovechado y desarrollado en materia de empleo y formación, por ejemplo, para favorecer el diálogo social permanente en Canarias, potenciar y estimular la negociación colectiva, mejorar las condiciones laborales de las personas trabajadoras y apoyar la formación profesional dual para el empleo y la educación.

El REF se ha mostrado insuficiente, por sí solo, para corregir estos desequilibrios en la redistribución de la riqueza y en reducir la desigualdad, razón por la que debemos mejorarlo para contribuir mejor a dichos objetivos.

En este sentido, el REF puede y debe ser un instrumento no solo para mejorar la productividad y el crecimiento económico, sino también para favorecer simultáneamente la prosperidad compartida y la igualdad de oportunidades, en línea con lo que defiende la Unión Europea.

Para ello, una posible reforma debe intentar evitar, al menos, cinco distorsiones posibles:

1. *Distorsiones entre factores productivos*: RIC y DIC favorecen directamente solo la inversión en capital físico, pero no en capital humano o empleo, haciendo que la relación entre el capital y los otros dos factores no sea óptima.

El REF, por lo tanto, debería intentar igualar los incentivos al capital con potenciar los incentivos dirigidos a la creación de empleo (cantidad) y a la formación de las personas trabajadoras (calidad).

2. *Distorsiones sectoriales*: la RIC y la DIC se usan más por unos sectores que por otros, lo que también distorsiona la relación entre capital y empleo entre los distintos sectores. Los datos indican que la mayor parte de los recursos del REF se están invirtiendo en sectores económicos tradicionales.

En una posible reforma del REF debería, pues, intentarse dirigir a potenciar los incentivos a aquellos sectores emergentes y menos desarrollados y consolidados.

3. *Distorsiones inter temporales*: Con la RIC las empresas se comprometen a invertir en el futuro (en los próximos cuatro años) a cambio de un beneficio presente (reducir hoy su factura impositiva). Así, las empresas tienden a acogerse a la RIC cuando el ciclo es expansivo y hay buenas expectativas de inversión futura (medida procíclica). Por otra parte, la poca flexibilidad de la RIC no permite ajustar a las empresas cuando ocurre un *shock* inesperado (ejemplos de las crisis de 2008 y 2020), lo que les fuerza a hacer malas inversiones (poco productivas) y a endeudarse para devolver el dinero.

Una posible revisión del REF debería, pues, prestar atención a la posibilidad de introducir medidas anticíclicas y flexibilizar los compromisos de materialización ante situaciones excepcionales sobrevenidas.

4. *Distorsiones de tamaño*: Las reglas de la RIC (y, en menor medida, las de la DIC) favorecen más a las empresas grandes que a las pequeñas, ya que las grandes pueden asumir mejor el riesgo de tener que realizar inversiones en los próximos cuatro años.

Un nuevo REF tendría que incluir también medidas que favorezcan de manera especial a las pequeñas empresas.

5. *Distorsiones de dinámica empresarial*: La RIC y la DIC favorecen a las empresas existentes y no benefician a empresas nuevas o de reciente creación (que no tienen capacidad inversora en los próximos cuatro años), distorsionando la dinámica de entrada y salida de empresas del mercado.

Las empresas más viejas y de mayor tamaño, con mayor capacidad de endeudamiento, se convierten así en dominantes en ciertos mercados, impidiendo la entrada de nuevas empresas que podrían incorporar nuevas tecnologías muy productivas, al no poder competir por cuota de mercado. Así, muchas empresas nuevas que tienen su modelo de negocio en el capital más intangible (conocimiento y capital humano) no encuentran apoyo suficiente en la RIC y la DIC, y aquellos incentivos que se orientan a la creación de una nueva actividad, como la Zona Especial Canaria, que si bien ha ido ganando peso cualitativo y cuantitativo en la última década, no ha alcanzado un peso suficiente para contrarrestar el efecto dominante de los dos anteriores.

El análisis detallado sobre la evolución de la utilización de cada uno de los incentivos y su impacto excede del objetivo del presente dictamen. No obstante, especialmente en el caso de los principales incentivos fiscales, pueden apuntarse algunas tendencias:

- En el caso de la RIC, se ha producido a lo largo de los años una moderación en las dotaciones y ciertas oscilaciones en su grado de utilización, coincidiendo los mayores descensos con los periodos de crisis;
- también ha caído la utilización de la bonificación por producción de bienes corporales, aunque de manera menos abrupta que la RIC, manteniéndose en niveles bajos y más o menos estables desde 2014-2015;
- la DIC se ha mantenido con mayor estabilidad, con una mayor relación con el ciclo a corto plazo y valores similares en 2019 respecto a 2006, con una caída en los años 2008-2011;
- y la ZEC, por su parte, ha ido creciendo considerablemente, pasando en la previsión de beneficios fiscales de 8,52 millones de euros en 2019 a 30,83 millones de euros en 2023.

El primer informe del Plan de Evaluación de las ayudas fiscales a la inversión del REF (RIC, DIC, artículo 25), elaborado por el Instituto de Estudios Fiscales (IEF), apunta en la misma línea, señalando que entre 2015 y 2019 solo el 9-10% de las empresas canarias dotaron RIC (con una dotación media de 35.000 €) y que solo el 10-12% de las empresas aplicaron la DIC y el 75% de ellas por importes inferiores a 7.000 €. Es decir, que la gran mayoría del tejido productivo canario no aplicó estos incentivos.

De manera general, se puede añadir que:

- La imposición directa (en concreto, los beneficios fiscales en el IRPF y el impuesto sobre sociedades –RIC, DIC, BPBC, ZEC, etc.–) ha pasado a ser el principal componente de las especialidades fiscales canarias, superando en importancia (sobre todo a partir de los años 90) a las tradicionales franquicias fiscales sobre el consumo que operaban en la imposición indirecta;
- y el diferencial fiscal entre Canarias y el conjunto de España ha disminuido en el periodo autonómico, hasta situarse entre el 9% y el 10%.

En todo caso, dado su carácter finalista, es necesario que los incentivos del REF estén sometidos a una evaluación y un control de eficacia continuos, y para ello es necesario disponer de datos. Existe, en este sentido, un consenso generalizado en la dificultad para acceder a los datos de nuestro REF; no hay una fuente estadística directa que permita un análisis, lo que se traduce en una falta de disponibilidad de datos y una información cuantitativa escasa e insuficiente sobre los incentivos del REF. Por lo tanto, uno de los propósitos de la mejora del REF tiene que ser la disponibilidad de estos datos y su actualización periódica con poco esfuerzo.

Es necesario, asimismo, garantizar la seguridad jurídica, que permite a las personas destinatarias de las normas conocer las consecuencias fiscales de sus decisiones económicas, a través de la claridad y la coherencia de la norma, la uniformidad en los criterios interpretativos y la celeridad en la resolución de las dudas sobre su correcta aplicación, evitando con ello la conflictividad y litigiosidad.

Hay que destacar también, como principio general que debe guiar la revisión del REF, la necesaria interacción entre los sectores público y privado (colaboración público-privada), y la necesidad de eliminar las trabas burocráticas y la carga regulatoria (simplificación administrativa) que dificulta el acceso a los incentivos.

Por último, una de las máximas que debe guiar cualquier revisión del REF es la de acercar la información a la ciudadanía, a través de la divulgación de su contenido, con la implicación activa y comprometida de los poderes públicos y la participación del mundo académico, de operadores económicos y sociales, y del conjunto de la sociedad del archipiélago.

IV. IMPLICACIONES FINANCIERAS: LAS CIFRAS DEL REF

Resulta siempre arriesgado hablar de cifras, porque las cantidades varían en función de las fuentes y de los incentivos considerados, y en muchos casos se trata de simples previsiones presupuestarias que no siempre se corresponden con la realidad. No obstante, es interesante presentar, al menos, una aproximación sobre la importancia financiera de los principales incentivos, en la medida en que esto pueda servir para dimensionar la importancia de cada uno de ellos en el conjunto global y dar una idea de los posibles impactos que pueden tener sus eventuales modificaciones.

a) Las cifras del REF fiscal

De acuerdo con la memoria de beneficios fiscales de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2023, el desglose sería el siguiente:

- La Reserva para Inversiones en Canarias (RIC) supondría unos 289,31 millones de euros⁵.
- La Deducción por Inversiones en Canarias (DIC) alcanzaría los 359,06 millones de euros⁶.
- La Zona Especial Canaria (ZEC) supondría unos 30,83 millones de euros.
- El Registro Especial de Buques (REBECA) llegaría a los 12,61 millones de euros.

⁵ De los cuales, 270 millones corresponderían al impuesto de sociedades, y 19,31 millones corresponderían al IRPF. De los 289,31 millones, unos 120 millones corresponderían a RIC inversión, y el resto a RIC funcionamiento, según la ficha del Plan de evaluación de la ayuda estatal SA 101888, relativa a las ayudas fiscales a la inversión del REF de Canarias.

⁶ De los cuales, unos 185,5 millones -poco más de la mitad- corresponderían a DIC inversión, y el resto a DIC funcionamiento, según la ficha del Plan de evaluación de la ayuda estatal SA 101888, relativa a las ayudas fiscales a la inversión del REF de Canarias.

– La Bonificación por Producción de Bienes Corporales representaría unos 26,11 millones de euros⁷.

A ello habría que añadir:

– Unos 110 millones de euros correspondientes al AIEM⁸;

– Unos 60 millones de euros correspondientes a la deducción por producciones cinematográficas y series u obras audiovisuales realizadas en Canarias.

Si se atiende a los presupuestos comunicados de los diferentes regímenes de ayuda al amparo de lo dispuesto en el Reglamento (UE) n.º 651/2014 (RGEC), el desglose sería el siguiente:

– Ayudas REF inversión, 360 millones de euros anuales.

– Ayudas REF funcionamiento, 640 millones de euros anuales.

– Zona Especial Canaria (ZEC), 46,5 millones de euros anuales.

– Registro Especial de Buques (Rebeca), 12,6 millones de euros anuales.

– AIEM, 150 millones de euros anuales.

Si se comparan ambas fuentes, las principales conclusiones serían las siguientes:

– El importe de los beneficios fiscales del REF que constituyen ayudas de Estado se situaría entre 900 y 1.100 millones de euros anuales.

– Las ayudas de funcionamiento son mucho más importantes en cuantía que las de inversión (640 millones de euros anuales, frente a 360 millones).

– La DIC sería actualmente la ayuda más importante desde un punto de vista cuantitativo, seguida de la RIC y del AIEM, a bastante distancia de todas las demás.

A todo ello hay que añadir los importes de los instrumentos del REF que constituyen recursos propios, pero que no tienen la consideración de ayuda de Estado, y que serían para 2023 los siguientes:

– impuesto general indirecto canario (IGIC), 2.135 millones de euros.

– AIEM, 269,3 millones de euros.

– Impuesto de matriculación, 22,6 millones de euros.

– Impuesto especial sobre combustibles derivados del petróleo, 316,7 millones de euros.

– Impuesto especial sobre labores del tabaco, 131,3 millones de euros.

Desde el punto de vista financiero, la *Ley 9/2003, de 3 de abril, de Medidas Tributarias y de Financiación de las Haciendas Territoriales Canarias*, señala que forman parte del Bloque de Financiación Canario la recaudación líquida del IGIC y el AIEM, las sanciones por las infracciones tributarias derivadas de dichos impuestos, y el rendimiento del impuesto especial sobre determinados medios de transporte.

Dichos recursos son objeto de distribución entre la comunidad autónoma (42% de esos recursos) y los cabildos y ayuntamientos (58% de dichos recursos).

Los rendimientos de los impuestos especiales corresponden en su totalidad a la comunidad autónoma.

b) Las cifras del REF Económico

En cuanto al REF Económico, se pueden destacar las siguientes cifras respecto a los principales incentivos contenidas en los PGE para 2023:

• *Compensación del precio de la energía*: Esta compensación supuso una transferencia de renta a Canarias de 1.100 millones de euros en año el 2023. El 50% de este extracoste se financia por los Presupuestos Generales del Estado (PGE) (disposición adicional decimoquinta de la *Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico*).

• *Compensación para el tráfico regular de personas por vía aérea y marítima*: En 2023 se presupuestaron unos 500 millones de euros en los PGE, pero se pagan todas las facturas de los billetes utilizados (crédito ampliable).

• *Compensación 100% del coste del transporte mercancías (marítimo y aéreo, interinsular y con Estado)*: En el año 2024 el Gobierno central abonó 105 millones por este concepto (63,6 millones para productos industriales, 19 millones para productos agrícolas, 22,3 millones para plátano). En los PGE 2023, prorrogados en 2024, solo había 79 millones.

• *Financiación del transporte público terrestre de viajeros (ayudas guaguas)*: 47 millones de euros en PGE 2023.

• *Compensación de los precios de producción de agua para consumo humano y riego agrícola*: 16,5 millones de euros en PGE 2023.

• *Fomento del empleo: Plan de Empleo para Canarias (PIEC)*, 45 millones de euros en PGE 2023.

• *Partida específica para combatir la pobreza y la exclusión social*: 30 millones de euros en PGE 2023.

• *Compensación al sector agrario (“REF agrario”)*: Coste del Posei adicional a cargo del Estado, de 28 a 36 millones de euros anuales.

Así pues, el montante global anual de las partidas del REF Económico ascendería a unos 1.873,5 millones de euros, pero teniendo en cuenta el carácter no exhaustivo del listado, la condición de ampliable de algunas de

⁷ De los cuales, 23,51 millones corresponderían al impuesto de sociedades, y 2,6 millones corresponderían al IRPF.

⁸ Esta cifra (extraída de las declaraciones del Modelo 282) se refiere a la cantidad que dejan de pagar los productores locales exentos, que es lo que constituye la ayuda de estado, que puede alcanzar un máximo de 150 millones de euros anuales, según señala la Decisión (UE) 2020/1792 del Consejo, de 16 de noviembre de 2020, sobre el impuesto AIEM aplicable en las islas Canarias. La recaudación procedente de la importación de productos gravados y no exentos alcanzó los 269,3 millones de euros en 2023.

estas partidas y las consignaciones adicionales o complementarias para algunas de las medidas mencionadas en los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias, podrían situarse de forma más realista en torno a los 2.000 millones de euros anuales.

V. REF Y SISTEMA DE FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

En España no existe un único sistema de financiación regional sino dos muy diferentes. Uno de ellos, el llamado sistema foral o de concierto, se aplica solo en el País Vasco y en Navarra, mientras que en el resto del país rige el sistema ordinario o de régimen común, que se aplica con algunas peculiaridades en el caso de Canarias. Los dos sistemas siguen lógicas muy diferentes.

El Estado mantiene el control directo sobre buena parte de los rendimientos tributarios generados en territorio común y utiliza estos recursos para financiar sus propias competencias y para complementar los ingresos de las comunidades autónomas de menor renta.

El actual sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común (en adelante, SFA) tiene cuatro elementos básicos:

- el primero es un reparto de recursos y competencias tributarias entre Administraciones que determina la capacidad fiscal bruta de las comunidades autónomas y su margen para subir o bajar los impuestos que les han sido cedidos;

- el segundo es una fórmula de necesidades de gasto que describe cómo habrían de repartirse los recursos disponibles entre territorios para que todos ellos pudieran financiar unos servicios similares;

- los dos últimos elementos son una serie de transferencias que fluyen horizontalmente (entre regiones) y verticalmente (de la Administración Central hacia las comunidades autónomas) cuyo principal objetivo es el de igualar los recursos con los que cuentan territorios con distintos niveles de renta, reduciendo así las discrepancias existentes entre la capacidad fiscal de cada territorio y sus necesidades de gasto.

Con la excepción del impuesto sobre sociedades, que corresponde al Estado en su integridad, los rendimientos de los grandes tributos (IRPF, IVA e impuestos especiales) se reparten aproximadamente a partes iguales entre las CC. AA. y la Administración central, mientras que las primeras tienen cedidos totalmente una serie de impuestos menores entre los que se incluyen el impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (ITP y AJD), sucesiones y donaciones (ISD), electricidad y matriculación. Cada comunidad autónoma, en un primer momento, aporta a la cesta conjunta los recursos correspondientes a estos tributos recaudados en su territorio. El IVA y los impuestos especiales no se aplican en Canarias como consecuencia del REF, produciéndose, pues, un desfase en los recursos que aporta a la cesta común. En definitiva, Canarias es la comunidad autónoma de menor capacidad tributaria, no solo por su PIB per cápita, sino también por la existencia del REF y la no exigibilidad de algunos impuestos en nuestro territorio (menor presión de la fiscalidad indirecta).

Las comunidades autónomas pueden fijar la escala de gravamen y las deducciones de los impuestos cedidos totalmente (con la excepción del que grava el consumo eléctrico) y las del tramo autonómico del IRPF, pero carecen, en general, de competencias normativas sobre los principales impuestos indirectos en los que, por exigencia de la Unión Europea, no puede haber diferencias de tipos de gravamen entre regiones.

Una distinción importante es la que existe entre la recaudación real y la recaudación normativa o teórica de los tributos cedidos a las comunidades autónomas. Esta última magnitud intenta aproximar lo que cada comunidad habría recaudado si todas ellas aplicasen las mismas escalas impositivas y fuesen igualmente eficientes en la gestión de los tributos que recaudan directamente. La magnitud relevante a efectos de los cálculos que exige el Sistema de Financiación Autónoma (SFA) es la recaudación normativa. Esto es, las aportaciones de las comunidades autónomas a los mecanismos de nivelación horizontal y las transferencias estatales que estas perciben dependen de sus ingresos tributarios teóricos, pero no de sus ingresos reales. De esta forma, se asegura que aquellas regiones que decidan incrementar la presión fiscal sobre su ciudadanía o mejoren su eficiencia en la gestión de los tributos que recaudan directamente se quedarán con todos los ingresos adicionales obtenidos por esta vía, mientras que aquellas que decidan rebajar tipos impositivos o gestionen de forma ineficiente sus tributos soportarán los costes íntegros de sus actuaciones, sin que el sistema de financiación compense en modo alguno su pérdida de ingresos.

Otro elemento importante del SFA es una fórmula de necesidades de gasto que nos da una estimación de la financiación que debería recibir cada comunidad si queremos que todas ellas puedan prestar servicios similares, teniendo en cuenta los costes relativos de provisión de los mismos en cada territorio. El sistema no pretende cuantificar lo que costaría en términos absolutos prestar todos los servicios públicos de titularidad autonómica al nivel que sería óptimo en algún sentido, pero sí intenta ofrecer una pauta de reparto que aseguraría que las necesidades de todas las comunidades quedasen cubiertas aproximadamente en la misma proporción. La función de los distintos mecanismos de nivelación incluidos en el sistema es la de acercar la financiación final a esta pauta, es decir, la distribución uniforme de los recursos tributarios cedidos en proporción a la población ajustada (población corregida por algunos factores, como envejecimiento, población en edad escolar, insularidad, etc.).

El principal mecanismo de nivelación horizontal es el Fondo de Garantía (de servicios públicos fundamentales), que se nutre con un 75% de los ingresos tributarios teóricos de las comunidades autónomas y con una aportación adicional del Estado, lo que en conjunto supone algo más del 75% de los recursos totales del sistema.

Este “saco común” se reparte año a año entre las autonomías en proporción a sus necesidades estimadas de gasto o población ajustada, generando así flujos horizontales de recursos entre regiones ricas y pobres que mitigan muy considerablemente las disparidades de partida en términos de recursos tributarios por habitante a igual esfuerzo fiscal.

Cada 0,1% de población ajustada representa actualmente unos 113,8 millones de euros en Fondo de Garantía (en 2022, último año liquidado). Canarias tiene un 5% de la población ajustada de las CC. AA. de régimen común, mientras que su población residente es del 4,90%, diferencia que se explica básicamente por la importancia en la fórmula de la insularidad.

Las aportaciones a la cesta común de los recursos tributarios cedidos representan, aproximadamente, para el conjunto de las comunidades autónomas, un 91% de los recursos totales del SFA, mientras que los fondos de nivelación (horizontal y verticales) representan alrededor de un 9% del total. En cambio, es importante señalar que en el caso de Canarias las transferencias de garantía suponen alrededor del 50% de la financiación total que recibe.

En definitiva, para algunas comunidades autónomas estas transferencias horizontales son de signo positivo, aumentando su capacidad de financiación –muy importantes para Canarias–, y para otras –como Madrid, Baleares o Cataluña– son de signo negativo. Canarias fue en 2022 el mayor perceptor por transferencias de nivelación horizontal entre todas las comunidades autónomas de régimen común, alcanzando una diferencia de +1.309,25 millones € respecto a su capacidad tributaria por habitante ajustado, que es la menor entre todas las comunidades autónomas.

El último elemento del sistema de financiación está integrado por tres fondos, los llamados Fondos de Suficiencia, Cooperación y Competitividad. Estos fondos canalizan transferencias de carácter vertical que van desde la Administración Central hacia las Comunidades Autónomas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado (o a la inversa en algún caso), y se distribuyen con criterios muy diversos y, en ocasiones, contradictorios. Entre ellos tiene un peso muy importante el statu quo (esto es, la situación de cada región en el momento del último cambio de modelo), que el sistema tiende a perpetuar de forma indefinida, pero se incluyen también el nivel de renta per cápita, la densidad de la población y su tasa de crecimiento, la existencia de una segunda lengua cooficial y los resultados del resto del sistema en relación con la media o con la capacidad fiscal de cada territorio.

Actualmente las transferencias niveladoras (horizontales y verticales) representan para Canarias un 59,1% del total, siendo la comunidad autónoma en la que tienen mayor peso, frente al 40,9% que representa su capacidad tributaria normativa.

La existencia, en el marco del REF, de las franquicias fiscales estatales sobre el consumo, hace que determinados impuestos estatales indirectos integrados en el SFA no se apliquen en Canarias, como el IVA, el impuesto sobre las labores del tabaco, o el impuesto sobre hidrocarburos. Esto provoca que Canarias tenga una menor capacidad tributaria (casi un 60% menos que el promedio) y, al mismo tiempo, una necesidad de mayores transferencias, en virtud del principio de solidaridad.

Existen, además, como ya se ha indicado anteriormente, toda una serie de tributos vinculados al REF (IGIC, AIEM, impuesto sobre combustibles, impuesto sobre labores del tabaco...), cuya recaudación se destina exclusivamente a financiar a las haciendas canarias, autonómica y local (distribución del 48%-52% en el caso de la recaudación de los tributos que forman parte del bloque de financiación del REF).

Estos recursos del REF se consideran “adicionales”, es decir que son complementarios a los procedentes del SFA, y no se tienen en cuenta a la hora de calcular los recursos que recibe Canarias del propio SFA⁹.

Baste señalar, en este sentido, que en 2023 los recursos del bloque de financiación del REF (AIEM, IGIC, impuesto de matriculación) fueron de unos 2.400 millones de euros, y los impuestos especiales sumaron aproximadamente otros 600 millones.

En la actualidad los recursos del REF están completamente desvinculados del SFA a partir de la aprobación de la *Ley 3/2017, de 27 de junio, de los Presupuestos Generales del Estado para 2017*, donde se incluyó la disposición final décima novena¹⁰ que modificó la disposición adicional segunda de la *Ley 22/2009 de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de Régimen Común y Ciudades con Estatuto de Autonomía*.

9 Artículo 166.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias y artículo 3.4 de la Ley 19/1994.

10 La disposición final décima novena *Ley 3/2017, de 27 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 2017*, sobre modificación de la *Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía* y se modifican determinadas normas tributarias y su régimen transitorio, dispone:

“Uno. Con efectos desde la liquidación de los recursos del sistema de financiación de 2015 y con vigencia indefinida, se suprime el párrafo tercero de la disposición adicional segunda de la *Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía*, y se modifican determinadas normas tributarias.

Dos. En la liquidación del sistema de financiación de 2015 y 2016, la participación de la Comunidad Autónoma de Canarias en el fondo de competitividad derivada de la no consideración de los recursos del Régimen Económico y Fiscal de Canarias en el cálculo de la capacidad fiscal y en la financiación per cápita de dicha comunidad autónoma en los términos en los que se preveían en el párrafo tercero de la disposición adicional suprimida, se minorará en un 57% y en un 30%, respectivamente”.

La redacción original de la Ley 22/2009 sí incluyó por primera vez los recursos del REF en el SFA. Lo hacía al considerar los recursos del REF para calcular la capacidad fiscal y la financiación per cápita de la Comunidad Autónoma de Canarias para poder acceder al Fondo de Competitividad¹¹.

Cuadro que ejemplifica la importancia de haber desvinculado los recursos REF del Fondo de Competitividad:

Liquidación 2014-2023 del Fondo de Competitividad para Canarias	
Sistema de financiación autonómico ¹²	
Año	Millones €
2014	5,4
2015	219,8
2016	429,1
2017	589,1
2018	653,0
2019	675,1
2020	648,9
2021	700,6
2022	735,1
2023	768,9

El cuadro anteriormente expuesto ejemplifica la importancia para la financiación de la Comunidad Autónoma de Canarias de haber desvinculado los recursos REF del Fondo de Competitividad, que ha pasado de recibir 5,4 millones de euros en 2014, con la redacción original de la Ley 22/2009, a disponer de una media de 650 millones en años posteriores, tras la modificación conseguida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2017, siendo 768,9 millones, en la liquidación del año 2023, que la Comunidad Autónoma de Canarias percibe como ingresos en los vigentes presupuestos de este año 2025.

Ante una posible reforma del SFA, la tarea más importante de Canarias, como comunidad, es defender la actual desvinculación de los recursos REF del sistema de financiación.

Esta desvinculación está recogida en la disposición adicional cuarta de la Lofca (*Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas*); en el artículo 166.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias y en el artículo 3.4 de la Ley 19/1994, de 6 de julio.

VI. CONSIDERACIONES SOBRE EL ANCLAJE NORMATIVO DEL REF

a) La consideración como región ultraperiférica de la UE y la existencia de un REF propio. La garantía institucional del REF

Como ya se ha señalado anteriormente, todos los incentivos fiscales del REF, y muchos de los económicos (como las ayudas al transporte de mercancías, o los incentivos económicos regionales) constituyen ayudas de Estado.

La posibilidad de adoptar medidas excepcionales de modulación en la normativa europea de ayudas de Estado a favor de las RUP se encuentra consagrada en los propios Tratados, al más alto nivel jurídico; con carácter general, en el artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), que reconoce la condición de Canarias como RUP de la Unión, y concretamente en el caso de las ayudas de Estado, en el artículo 107.3 a) TFUE, que contiene y permite desarrollar disposiciones específicas excepcionales en esta materia a favor de las RUP.

Por su parte, sobre esa condición de RUP de la UE, el artículo 3 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), aprobado por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, menciona “la condición ultraperiférica de Canarias, reconocidas por los Tratados constitutivos de la Unión Europea, la Constitución y el presente Estatuto”, y la necesidad de que los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, tengan en cuenta estas circunstancias “cuando sea preciso adaptar sus políticas y actuaciones legislativas y reglamentarias, así como sus decisiones financieras y presupuestarias, cuando dichas circunstancias incidan de manera determinante en tales competencias, fijando las condiciones específicas para su aplicación en el archipiélago.

Especialmente, esta adaptación se producirá en materia de transportes y telecomunicaciones y sus infraestructuras; mercado interior; energía; medio ambiente; puertos; aeropuertos; inmigración; fiscalidad; comercio exterior; y, en especial, en el abastecimiento de materias primas y líneas de consumo esenciales y cooperación al desarrollo de países vecinos”. Se insiste en esa modulación en el artículo 101 del Estatuto.

¹¹ Párrafo tercero suprimido de la disposición adicional segunda de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

En relación con el fondo de competitividad, previsto en el artículo 23 de esta ley, en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, para determinar el cumplimiento del objetivo del fondo de competitividad, recogido en el apartado 5 del citado artículo, respetando su menor presión fiscal, se calculará su capacidad fiscal y su financiación per cápita de acuerdo con las definiciones contenidas en el apartado 3 del citado artículo 23, teniendo en cuenta la participación en los recursos derivados del Régimen Económico y Fiscal de Canarias que, de acuerdo con la normativa específica aplicable correspondan a la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias a través del IGIC, AIEEM, IEDMT, la recaudación del impuesto sobre derivados del petróleo y del recargo del IGIC tabaco rubio y la compensación IGTE correspondiente a la comunidad.

¹² Fuente: Ministerio de Hacienda. Liquidación anual del Sistema de Financiación Autonómico

El preámbulo del nuevo Estatuto resalta el valor histórico del REF, además de referirse a su actualización y al reforzamiento de su garantía institucional mediante el establecimiento de mecanismos de coordinación Estado-Canarias para su modificación:

“Pero la sociedad del siglo XXI reclama nuevas acciones. Una sociedad democrática y madura, como es la canaria, exige nuevos marcos de actuación con pleno respeto de la realidad constitucional y de nuestro acervo, y que ha de estar preparada para afrontar nuevos retos. Todo ello implica el reconocimiento, en el Estatuto de Autonomía, de los siguientes principios: (...)”

4. La relevancia política del régimen económico y fiscal, avalado por la Constitución, reforzando su garantía institucional y el establecimiento de mecanismos de coordinación en la modificación”.

Alguna sentencia del TC, como la sentencia 16/2003 reconoció que el REF goza no solo de una garantía procedimental, sino también de una garantía institucional, entendida como la preservación de la institución en términos reconocibles para la conciencia social en cada tiempo y lugar. Ahora bien, el Alto Tribunal precisó en esta sentencia que el núcleo esencial de esa garantía institucional del REF viene asociado a su carácter marcadamente evolutivo. De ahí la insistencia de la propuesta estatutaria del Parlamento de Canarias, que culminó con la aprobación del Estatuto en los términos que veremos.

El artículo 166 EAC añade que “Canarias tiene un régimen económico y fiscal especial, propio de su acervo histórico constitucionalmente reconocido y justificado por sus hechos diferenciales” (garantía institucional), que se basa en “una política fiscal diferenciada y con una imposición indirecta singular, que se deriva del reconocimiento de las islas Canarias como región ultraperiférica en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”.

El artículo 166 EAC sirve de elemento interpretativo de la disposición adicional tercera de la CE, en el sentido de que en ella no se regula solo un trámite procedimental, sino que se reconoce la existencia del REF como institución jurídica constitucionalmente garantizada.

En este sentido, la finalidad de la garantía institucional es la de otorgar una específica protección constitucional frente al legislador ordinario a determinadas y típicas características de una institución, en la medida en la que estas han pasado a ser, como resultado de la evolución histórica de la institución, esenciales e identificativas de la misma.

La garantía institucional protege su objeto no frente a cualquier modificación, sino únicamente frente a aquellas medidas que impliquen la desaparición de la institución, su anulación o destrucción, o una transformación de la misma de efectos equivalentes.

Desde este punto de vista, constituirían la garantía institucional del REF, al menos, los siguientes aspectos:

- 1) Un régimen de franquicias, que se concreta en la existencia de una carga fiscal inferior o diferencial favorable para Canarias respecto de los tipos tributarios establecidos para el resto del territorio nacional.
- 2) El principio de financiación específica y reforzada de las haciendas canarias, incluyendo las figuras tributarias de la específica imposición indirecta canaria cuyo fundamento es proteger las producciones locales canarias.
- 3) Los que se deriven del reconocimiento de Canarias como región ultraperiférica de la UE.

b) El procedimiento de modificación del REF y la problemática de su aplicación. La garantía procedimental del REF

La disposición adicional tercera de la Constitución española señala que: “La modificación del REF del archipiélago canario requerirá informe previo de la Comunidad Autónoma (...)”.

El desarrollo normativo de esta disposición se recoge actualmente en el artículo 167 EAC, que establece que:

“1. El régimen económico-fiscal de Canarias solo podrá ser modificado de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional tercera de la Constitución, previo informe del Parlamento canario que, para ser favorable, deberá ser aprobado por las dos terceras partes de sus miembros.

2. Si el Informe del Parlamento de Canarias fuera desfavorable, votado así por las dos terceras partes de la Cámara, se procederá según lo siguiente:

a) Se reunirá la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Autónoma de Canarias, pudiendo solicitar su convocatoria cualquiera de las dos Administraciones.

b) En el seno de la mencionada Comisión Bilateral se adoptará un acuerdo sobre iniciación de negociaciones para resolver las discrepancias pudiendo instar, en su caso, la modificación de la propuesta de texto normativo.

c) El acuerdo de iniciación será puesto en conocimiento de las Cortes Generales. Si transcurridos dos meses desde el acuerdo de iniciación, no se hubiese alcanzado acuerdo sobre la propuesta de texto normativo, continuará el procedimiento y se trasladará al Gobierno estatal o a las Cortes Generales el expediente sustanciado ante la Comisión Bilateral.

d) El proyecto o proposición de ley continuará su tramitación incluyendo las modificaciones y propuestas, en su caso, o de acuerdo con los trámites ordinarios previstos en la normativa de aplicación.

3. El Parlamento de Canarias deberá ser oído en los proyectos de legislación financiera y tributaria que afecten al régimen económico y fiscal de Canarias”.

De acuerdo con lo anterior, existe amplio consenso en que toda afectación o modificación del REF, desarrollado en las Leyes 20/1991 y 19/1994, requieren para su aprobación, bien de “audiencia” (en el caso de la afectación), «bien que se solicite informe previo del Parlamento canario» (en el caso de la modificación). Se trata de dos trámites que son preceptivos, pero no vinculantes.

Existe, asimismo, consenso en la obligación de solicitar el informe al Parlamento canario con anterioridad a la aprobación de la modificación. El momento concreto para solicitarlo varía según se encuentre la modificación propuesta en el texto de la iniciativa presentada al Congreso o en una enmienda presentada por los diputados y diputadas, senadores o grupos parlamentarios en las Cortes Generales.

En el caso de que se contenga en la iniciativa legislativa, el Tribunal Constitucional (TC) considera que el momento adecuado para solicitarlo es con anterioridad a la tramitación de las Cortes Generales. En el caso, por otro lado, de que la iniciativa se ejerciera por medio de una proposición de ley, la Cámara estaría obligada a solicitar el informe correspondiente.

Por el contrario, en el caso de que la modificación propuesta se produjera por medio de una enmienda, con el fin de alterar el proyecto tan radicalmente que no pueda tenerse por informado, se exigiría nuevo informe del Parlamento canario. Evidentemente, si la modificación se plantea por primera vez a través de una enmienda, entonces sería el momento oportuno para solicitar el informe previo de la comunidad.

Siempre de acuerdo con la jurisprudencia del TC, anterior al Estatuto de 2018, solo cuando la solicitud de informe no se haya producido en absoluto, o cuando se hubiera llevado a cabo en términos que hicieran de todo punto imposible o ineficaz la intervención autonómica, se podría tener en cuenta este vicio procedimental.

Respecto del procedimiento previsto en el artículo 167.2 del Estatuto, las Cortes Generales modificaron el procedimiento que se realizaba en la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias del Parlamento de Canarias (Preacan), aprobada en 2015, estableciendo un procedimiento más simple pero basado en el principio general de colaboración y el deber de lealtad institucional, para los supuestos en que el informe fuera desfavorable (con la mayoría de 2/3 de los miembros de la Cámara).

Así, se creó un sistema nuevo sustentado en la búsqueda de acuerdos a través de la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Autónoma de Canarias y se dispuso la continuidad del procedimiento de elaboración normativa una vez se llegase a acuerdos en el seno de la misma o, en todo caso, transcurrido el plazo de dos meses desde la iniciación de negociaciones.

Han existido, no obstante, importantes divergencias de interpretación entre las representaciones estatal y canaria en un recurso de inconstitucionalidad –relativo al procedimiento– posterior al Estatuto de 2018, sobre si la tramitación del procedimiento previsto en el artículo 167.2 del Estatuto, para el caso de que se emita un informe desfavorable por el Parlamento de Canarias, puede determinar la suspensión del procedimiento legislativo de las Cortes Generales.

Dichas divergencias de interpretación se pusieron de manifiesto con ocasión de la tramitación de la Ley 11/2021, de 9 de julio, una ley general que trataba de la transposición de una directiva de lucha contra el fraude fiscal, pero que introdujo en el Senado una enmienda de modificación de la Ley 19/1994 (en concreto, sobre los límites de la deducción de la D. A. 14.^a sobre producciones cinematográficas), contra la que el Parlamento de Canarias expresó un parecer desfavorable.

A pesar de este informe desfavorable y de presentarse en la Mesa una solicitud para suspender el procedimiento legislativo, el Congreso de los Diputados aprobó definitivamente la ley. Una vez publicada la ley, el Parlamento de Canarias presentó un recurso de inconstitucionalidad contra el apartado cuarto de la disposición final primera, por entender que se había vulnerado la disposición adicional tercera de la Constitución española y el artículo 167 EAC, ya que se había contravenido los efectos del informe desfavorable del Parlamento de Canarias.

Por su parte, los letrados de las Cortes entendían que la interpretación correcta de la disposición adicional tercera de la Constitución solamente exige solicitar un informe previo a la Comunidad Autónoma de Canarias, en el caso de modificar su régimen económico y fiscal, en términos tales que hagan posible y eficaz la intervención autonómica. No consideran que la regulación constitucional pueda amparar que pueda llevarse a cabo la suspensión del procedimiento legislativo ni que un eventual acuerdo de la Comisión Bilateral pueda determinar el contenido de la norma a aprobar por la Cámara, sin perjuicio de la posible utilidad que pueda tener la convocatoria de una comisión bilateral para tratar de llegar a un acuerdo que resuelva la discrepancia manifestada, con cierta reserva respecto de las iniciativas legislativas que tengan su origen en alguna de las cámaras y de las enmiendas.

Los letrados del Parlamento de Canarias, por su parte, alegaron: “(...) Parece evidente que el Congreso no se atuvo a un procedimiento que respetara la D. A. tercera CE en su desarrollo vigente, que realiza el artículo 167 Eacan (reforma aprobada por LO 1/2018, de 5 de noviembre). Como veremos, la redacción final que dieron las Cortes al artículo 167.2 Eacan tiene notorias semejanzas en su redacción con el previsto en el artículo 33.2 de la LOTC, en la reforma operada por LO 1/2000, de 7 de enero, para la resolución de discrepancias antes de la materialización de un recurso de inconstitucionalidad entre Estado y CC. AA. o viceversa (...) El fundamento de esa redacción del artículo 33.2 LOTC fue ofrecer un “procedimiento conciliatorio” alargando el plazo para la interposición del recurso de inconstitucionalidad para propiciar una solución negociada. Y el legislador orgánico, al aprobar la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, realizó una redacción semejante para un supuesto distinto y específico, como

es la de un Informe desfavorable del REF, pero con ese precedente normativo de nuestro ordenamiento jurídico. Por tanto, el Congreso de los Diputados –que había incluido en sesión plenaria el proyecto de ley con esa modificación del REF a través de su disposición final primera– incurrió en un vicio de inconstitucionalidad al ignorar las previsiones del artículo 167 Eacan, que desarrolla la disposición adicional tercera CE y –tras recibir el Informe aprobado por el Parlamento de Canarias en sesión plenaria de 28 de junio– no suspender el debate y votación final del PL de referencia, concretamente de las enmiendas introducidas por el Senado”.

La cuestión de la suspensión del procedimiento legislativo en las Cortes Generales, sin embargo, nunca fue tratada por el Tribunal Constitucional, ya que por medio de la Sentencia 29/2022, de 24 de febrero de 2022, se declaró que el recurso de inconstitucionalidad había perdido su objeto debido a la derogación del apartado cuarto de la disposición final primera de la Ley 11/2021, de 9 de julio, por la Ley 14/2021, de 11 de octubre.

VII. PRINCIPIOS Y ORIENTACIONES QUE DEBEN GUIAR UNA REFORMA DEL REF

Teniendo en cuenta todas las consideraciones anteriores, se plantean los siguientes principios y orientaciones generales que deben guiar las recomendaciones para una posible revisión del REF que se detallarán en los puntos siguientes:

a) Desde el punto de vista institucional:

- Defensa del REF como instrumento fundamental para el desarrollo de Canarias, que permite mejorar la competitividad de nuestras empresas y equiparar las condiciones de vida de nuestra ciudadanía con las del resto del continente.
- Defensa de las condiciones de encaje del REF en el marco de la Unión Europea (condición RUP y excepciones en materia de ayudas de estado).
- Mantenimiento del diferencial fiscal Canarias-España.
- Defensa del mantenimiento del REF como recurso al margen del sistema de financiación de las comunidades autónomas.
- Defensa de la corresponsabilidad fiscal, la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera.
- Mejora y refuerzo del anclaje jurídico del REF aumentando la autonomía en la definición y aplicación de los mecanismos que lo constituyen (garantía institucional).
- Defensa y refuerzo del papel del Parlamento de Canarias en las modificaciones del REF (garantía procedimental).
- Exigencia de cumplimiento del REF, no solo en las dotaciones en los Presupuestos Generales del Estado que prevé la propia Ley 19/1994, de 6 de julio, sino en los desarrollos reglamentarios no abordados.

b) Desde el punto de vista del contenido de las propuestas:

- Fortalecer el crecimiento de la economía canaria junto a la dimensión social, favoreciendo la prosperidad compartida y la igualdad de oportunidades (trasladar los beneficios del REF a la ciudadanía), reduciendo los altos niveles de desigualdad en riqueza y en renta.
- Promover incentivos dirigidos a la creación de empleo (cantidad), a la formación de las personas trabajadoras (calidad) y a la mejora de las condiciones laborales.
- Favorecer la dimensión ambiental y la sostenibilidad, en línea con las prioridades marcadas por la Unión Europea.
- Mejorar la productividad y competitividad de las empresas, a través del fomento de los incentivos a la formación permanente, la mejora de la gestión empresarial y la innovación, y favoreciendo la inversión continua en formación bruta de capital, haciendo hincapié en el capital intangible y conocimiento.
- Mantener e impulsar el crecimiento de los sectores tradicionales, como el turismo, la agricultura y la industria, a través de la mejora de la productividad dentro de cada sector, por medio de la tecnificación, la innovación y la formación.
- Favorecer, al mismo tiempo, una diversificación económica “razonable”, facilitando una mayor presencia de sectores emergentes y estratégicos, de alta innovación y progreso tecnológico, contribuyendo de esta forma a la intensificación del crecimiento económico sustentado en el crecimiento de la productividad y no solo del empleo en sectores que lideran el crecimiento global de la economía.
- Potenciar la capacidad de los incentivos del REF para atraer inversión y talento.
- Prestar atención a la posibilidad de introducir medidas anticíclicas.
- Potenciar la cohesión territorial, a través de la especial atención al desarrollo de las islas no capitalinas y al reto demográfico al que se enfrentan las islas.
- Fomentar la internacionalización de nuestro tejido productivo y la atracción de inversiones.
- Fomentar el desarrollo del emprendimiento y de nuevas empresas frente a los competidores tradicionales con medidas mejor orientadas a sus particularidades (ausencia de base fiscal aplicable a los incentivos tradicionales RIC/DIC).
- Añadir medidas que permitan mejorar el anclaje de la actividad productiva en capital intangible, *know-how* y patentes.

– Añadir medidas que permitan una mayor transferencia del conocimiento de los centros de investigación e innovación de Canarias al tejido productivo.

– Promover medidas que permitan una mejor transición de capitales obsoletos a unidades productivas modernas (por ejemplo, compensar las pérdidas por cierre para transformación de establecimientos de menos estrellas a más. La COVID-19 demostró que hay voluntad y capital en reformar los establecimientos, pero se pierde demasiado dinero estando cerrado lo que limita hacerlo).

c) Desde el punto de vista del funcionamiento y la gestión del sistema:

– Garantizar la seguridad jurídica, en particular a través de una mayor cogobernanza, que posibilite, a su vez, una mayor claridad, unificación de criterios interpretativos de la norma y flexibilidad de los incentivos.

– Facilitar la evaluación y control permanente de la eficacia de los incentivos, en particular a través de una mejor información y disponibilidad de datos.

– Potenciar la colaboración público-privada.

– Reducir las trabas burocráticas y la carga regulatoria (simplificación administrativa).

– Acercar la información a la ciudadanía, a través de la divulgación del contenido del REF.

– Mejorar los mecanismos de resolución de controversias y de interpretación.

– Mejorar el sistema de modificación de forma que modificaciones de adaptación menores se puedan adoptar de forma más ágil.

– Mejorar la consolidación de la normativa con su compilación y sistematización.

– Mejorar la formación del personal público encargado de gestionar el REF.

VIII. OTRAS REFLEXIONES Y APORTACIONES EN MATERIA ECONÓMICA Y FISCAL

Sin perjuicio de las conclusiones y recomendaciones que se formularán por la comisión de estudio, este dictamen quiere también recoger aquellas aportaciones y reflexiones realizadas por las distintas personas comparecientes en las sesiones de la comisión y por los diferentes grupos parlamentarios participantes que, sin concitar un apoyo mayoritario, pudiera constituir materia objeto de estudio para la definición de la política económica de Canarias:

1. Analizar la posibilidad de incluir en el REF económico una dotación anual en los Presupuestos Generales del Estado que financie instrumentos financieros multisectoriales para la diversificación e innovación de la actividad productiva y la formación cualificada en áreas de intensidad de demanda y diversificación productiva, con condiciones más favorables en las islas no capitalinas.

2. La ampliación de las ayudas de minimis, desde los 300.000 euros actuales a 500.000.

3. Cláusulas específicas en la contratación pública que favorezcan la adquisición de productos canarios, como el impacto ambiental o la proximidad.

4. El Sandbox (una especie de espacio de experimentación y reflexión para los proyectos innovadores sin estar sujetos a marcos regulatorios concretos).

5. Utilizar el REF económico para incentivar la gestión empresarial, impulsando programas de formación para directivos, y para fortalecer la negociación colectiva.

6. Estudiar la introducción en el REF un sistema fiscal excepcional de “carry back”, como medida anticíclica en casos de recesión económica, permitiendo compensar las pérdidas actuales con las ganancias del pasado.

7. Considerar la creación de una reserva de capitalización propia en Canarias semejante a la regulada en el artículo 25 de la Ley 27/2014, del Impuesto sobre Sociedades, pero con un contenido adaptado a las necesidades de Canarias y aplicando porcentajes superiores a la normativa estatal, como fórmula para reforzar la capacidad financiera de las empresas, la inversión productiva y mejorando la solidez del tejido económico. Además, los porcentajes del incentivo se verían aumentados en el caso de que las empresas incrementaran sus gastos en plantillas, conciliación o formación, especialmente a colectivos prioritarios. Deberá articularse como fórmula anticíclica para reforzar la capacidad financiera de las empresas sin obligación de invertir sujeto a la concurrencia de determinados indicadores socioeconómicos coyunturales.

8. Estudiar la posibilidad de una reducción del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) para compensar los costes que soportan los ciudadanos de Canarias por su condición de RUP de la Unión Europea, aplicables sobre los rendimientos del trabajo y de actividades económicas obtenidos en Canarias, a través de bonificaciones o deducciones en la cuota del impuesto –con criterios de progresividad y límites en función del nivel de renta–, o de incrementos del mínimo personal o familiar, y considerando su posible financiación con cargo a las cuotas estatal y/o autonómica del impuesto y su eventual impacto sobre el sistema de financiación autonómica, en los términos previstos en el Régimen Económico y Fiscal.

9. Estudiar la viabilidad de mejorar la fiscalidad sobre estancias turísticas, con posibilidad de establecer excepciones para los residentes.

10. Estudiar la creación de un impuesto sobre estancias turísticas con posibilidad de establecer excepciones para los residentes fiscales en Canarias.

11. Estudiar la posibilidad de condicionar la bonificación del 50% de la cuota íntegra del impuesto de sociedades al mantenimiento o la creación de empleo, o graduar los porcentajes de la bonificación en función del número de empleos creados.

12. Estudiar la posibilidad que se pueda materializar la RIC en un bien de carácter ganancial.

13. Estudiar la posibilidad de que los grupos empresariales en consolidación fiscal, al ser sujetos pasivo único en el Régimen Espacial del IS, puedan materializar la RIC en otra empresa del grupo sin que haya una ampliación de capital, con gastos notariales, registrales y cambios de estructura.

14. Estudiar la posibilidad de aplicar al IGIC una franquicia para los autónomos que facturen menos de 85.000 euros al año, siguiendo el esquema de la Directiva 2020/285 del Consejo, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que respecta al régimen especial de las pequeñas empresas, o bien actualizar anualmente por el IPC el límite de los 30.000 euros que establece el artículo 109 de la *Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales*, que recoge el régimen especial del pequeño empresario o profesional a efectos del IGIC.

IX. CONCLUSIONES

El futuro de Canarias pasa por mantenernos firmes en la defensa de nuestro Régimen Económico y Fiscal; debemos seguir defendiendo nuestro REF y mantener los logros que hemos alcanzado en estos últimos treinta años, desde la aprobación de la *Ley 19/1994, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias*.

En este sentido, ninguna de las medidas que contiene el REF debe verse como un privilegio. Debemos seguir trabajando, defendiéndolo de cualquier ataque que menoscabe su potencial y atente contra sus principios orientadores, y mejorándolo, a fin de que pueda seguir estableciendo políticas y líneas de actuación que contribuyan a modernizar nuestra economía, aumentar la inversión y el empleo, y con ello, mejorar la calidad de vida de nuestros ciudadanos y nuestras ciudadanas.

Es importante, en este proceso de reforma, tener en cuenta los contextos institucional, político, regulatorio, económico y tecnológico, que actualmente son profundamente cambiantes e inestables. Es necesario también considerar las prioridades económicas y sociales de Canarias, determinadas por una caída de la inversión privada, tasas de crecimiento económico en descenso, fricciones entre crecimiento económico y calidad del medio ambiente, volatilidad en la cantidad y calidad del empleo, y altos niveles comparativos de desigualdad de la renta y la riqueza.

Existe un amplio consenso, teniendo en cuenta todos estos contextos, que el futuro REF debe integrar, como principales principios orientadores, el fortalecimiento de la dimensión social, favoreciendo el crecimiento de la economía canaria y la prosperidad compartida y la igualdad de oportunidades (trasladar los beneficios del REF a los ciudadanos), y reduciendo los altos niveles de desigualdad en riqueza y en renta; la promoción de incentivos dirigidos a la creación de empleo (cantidad), a la formación de los trabajadores (calidad) y a la mejora de las condiciones laborales; el impulso de la dimensión ambiental y la sostenibilidad, incluyendo los retos que se deducen de la demografía de las islas; la mejora de la productividad y competitividad de las empresas, manteniendo e impulsando el crecimiento de los sectores tradicionales y facilitando al mismo tiempo una mayor presencia de sectores emergentes de alta innovación; el fomento de la internacionalización y la atracción de inversiones; y la mejora de la cohesión territorial a través de la especial atención al desarrollo de las islas no capitalinas.

Es necesario, asimismo, tener en cuenta que el REF no abarca todo el conjunto de las necesidades de la sociedad y la economía de Canarias, y que algunas de las cosas que se le piden son más propias de otros instrumentos y, como tales, han de enmarcarse en el ámbito de otras políticas económicas, fiscales, sociales o sectoriales.

Es necesario, asimismo, tener en cuenta que el REF no abarca todo el conjunto de las necesidades de la sociedad y la economía de Canarias, y que algunas de las cosas que se le piden son más propias de otros instrumentos, y, como tales, han de enmarcarse en el ámbito de otras políticas económicas, fiscales, sociales o sectoriales. Por eso resulta conveniente, delimitar como entendemos nuestro REF y que políticas o medidas deben desarrollarse con autonomía desde las competencias propias de nuestra comunidad autónoma. Del mismo modo que no debe obviarse cuál es el propósito del REF y que cualquier medida que se quiera proponer a su amparo debe ser coherente con esos principios, entre ellos, las medidas para compensar a Canarias por los sobrecostes y efectos de ser RUP. No se persiguen privilegios para Canarias, sino para equiparar el terreno de juego con el resto de España y fomentar de forma equilibrada y sostenible nuestro progreso económico.

Por otra parte, las diferentes propuestas y recomendaciones contenidas en el presente documento necesitarán, sin duda, de un mayor análisis, que ha de basarse forzosamente en una evaluación constante a partir de datos fiables y actualizados, así como, de una mayor concreción que ha de plasmarse, llegado el caso, en los correspondientes borradores de textos articulados.

No hay que olvidar, además, que el conjunto de medidas específicas y diversas que componen nuestro REF responde a condiciones y necesidades que son, obviamente, evolutivas y cambiantes con el tiempo, y determinan la necesidad de que el REF se configure asimismo como un instrumento “vivo” y dinámico, capaz de adaptarse a las nuevas circunstancias.

Desde este punto de vista, las propuestas y recomendaciones contenidas en el presente documento representan únicamente un punto de partida, que debe ser completado, desarrollado y actualizado en función del marco temporal del proceso de renovación.

El objetivo estratégico de este proceso de reflexión es hacer permeable la renovación del REF a las aportaciones de todos los grupos parlamentarios y de todos los sectores de la sociedad, y presentar unas primeras ideas de propuestas y recomendaciones, basadas en principios y orientaciones generales que sean fruto de un consenso político, económico y social, puesto que las propuestas del REF que no cuenten con un amplio consenso de esta naturaleza están condenadas al fracaso y a la confrontación. El REF no puede convertirse en espacio de confrontación para los canarios y canarias y sus representantes. Al revés, nos debe unir en reivindicaciones comunes, por eso a mayor consenso, mayor éxito, aunque esto suponga que todos renunciemos a cuestiones relevantes en aras del bien común.

Este proceso aspira, asimismo, a poner en marcha, en el momento en el que se abra una ventana de oportunidad para la negociación con la Administración General del Estado, un nuevo REF de todos y todas, del cual se sienta parte la totalidad de la ciudadanía de Canarias, ya sean empresarios o empresarias, profesionales o personas trabajadoras, definiendo así una parte vital de nuestro modelo de desarrollo económico y permitiendo dar la mejor respuesta posible a los retos a los que se enfrentará nuestra sociedad en los próximos años.

X. RECOMENDACIONES

a) Alcance del presente dictamen

El REF es, como se ha señalado, un conjunto normativo de disposiciones especiales económicas y fiscales construido a lo largo de la historia (construcción social) destinado a compensar a las islas de las dificultades estructurales que afectan a su sociedad (familias, empresas y administraciones). Dificultades estructurales derivadas de la lejanía del Estado del que forma parte, de la insularidad y doble insularidad, de la escasez de recursos naturales y del pequeño mercado que supone su población.

El conjunto de medidas específicas y diversas que componen nuestro REF se ha ido diseñando, en definitiva, para colocar a la sociedad y a las empresas canarias en parecidas condiciones a las que disfruta el resto de la ciudadanía española del territorio continental, en términos de bienestar y de competitividad. Estas condiciones y necesidades son, obviamente, evolutivas y cambiantes con el tiempo, y determinan la necesidad de que el REF se configure asimismo como un instrumento “vivo”, capaz de adaptarse a las nuevas circunstancias.

El REF, en definitiva, se configura como un conjunto normativo, basado en el principio de solidaridad, que contribuye a situar a los canarios y las canarias en condiciones de igualdad con el resto de la ciudadanía española, reconociendo las limitaciones estructurales que se derivan de nuestra condición de RUP de la Unión Europea. Así, el REF contribuye a colocar a la ciudadanía canaria en condiciones de igualdad de calidad y precio en los servicios que recibe, posibilita el establecimiento de medidas que favorecen la igualdad en materia social, fomenta la igualdad entre todas las islas del archipiélago y favorece la igualdad competitiva de las empresas canarias con el resto de empresas españolas.

No obstante, el REF no abarca todo el conjunto de las necesidades de la sociedad y la economía canarias, y algunas de las cosas que se le piden son más propias de otros instrumentos, y han de enmarcarse en el ámbito de otras políticas económicas, fiscales, sociales o sectoriales.

En el marco del presente dictamen, a efectos metodológicos, se incluyen únicamente, con carácter general, aquellas propuestas sobre nuevas medidas que cumplan las siguientes condiciones:

a) Implicar una modificación de la Ley 19/1994, de 6 de julio, la Ley 20/1991, de 7 de junio, o el Real Decreto 1758/2007, de 28 de diciembre.

b) En el caso de los incentivos fiscales, fomentar el ejercicio de la actividad económica, reforzar la capacidad productiva e inversora de las empresas, la creación de empleo de calidad, la inversión en Canarias, y compensar los sobrecostos derivados de nuestra condición de RUP, tal y como recogen el preámbulo y la exposición de motivos de las Leyes 20/1991, de 7 de junio, y 19/1994 de 6 de julio, respectivamente, así como los artículos 3, 101 y, especialmente, 165.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

c) Enmarcarse dentro de medidas cuyo alcance, términos y condiciones sean aplicables únicamente en Canarias por su condición de región ultraperiférica de la Unión Europea.

d) Nuevas propuestas que supongan una mejora y ampliación futura del REF, independientemente del instrumento jurídico utilizado.

e) Reflexiones y propuestas sobre determinados aspectos adjetivos que podrían contribuir a un mejor funcionamiento del REF, aunque no impliquen necesariamente una modificación legal.

f) Todo ello sin perjuicio de lo referido en el apartado VIII de este dictamen sobre otras reflexiones y aportaciones en materia económica y fiscal que pudieran ser objeto de estudio.

b) Recomendaciones sobre aspectos materiales del REF

b.1) REF Económico

b.1.1) Compromisos presupuestarios

La Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias contiene, como ya se ha mencionado, un conjunto de medidas económicas –el denominado REF económico– destinado

a compensar de forma directa (fundamentalmente, a través de dotaciones en los Presupuestos Generales del Estado) la lejanía e insularidad y las limitaciones estructurales permanentes de Canarias, que la convierten en región ultraperiférica de la UE.

La Ley 19/1994, de 6 de julio, contiene, así, numerosas disposiciones que señalan, de manera expresa, la obligación de una consignación en los Presupuestos Generales del Estado, al menos en las siguientes materias:

- Desarrollo de las inversiones necesarias en puertos y aeropuertos de titularidad estatal existentes en Canarias (artículo 4).
- Reducción en las tarifas de los servicios regulares del transporte de viajeros (artículo 6).
- Las compensaciones al transporte aéreo y marítimo de mercancías (artículo 7).
- Financiación del transporte público terrestre (artículo 8).
- Financiación de los sobrecostes de servicios de banda ancha (artículo 10).
- Sistema de compensación del extracoste de la generación eléctrica en las islas Canarias (artículo 11).
- Precio del agua (artículo 14 bis).
- Plan estratégico del turismo (artículo 19.1).
- Plan de inversiones públicas en infraestructuras en las áreas turísticas (artículo 19.4).
- Plan de empleo para Canarias (artículo 21).
- Medidas para paliar la pobreza y exclusión social (artículo 21 bis).

Una ayuda económica suplementaria para los estudiantes y profesores de las universidades canarias (artículo 22 bis.5).

- Un programa específico de becas de estudio para los estudiantes canarios que no encuentren en su isla de residencia la oferta educativa que demanden (artículo 23.2).
- 100% del Posei adicional (artículo 24.2).
- Incremento del 65% de la subvención para seguros agrarios (artículo 24.3).
- Promoción de bancos de conservación de recursos fitogenéticos y zoogenéticos locales (artículo 24.4).

Sin embargo, el desarrollo y efectividad de las medidas contempladas en todas estas disposiciones depende de la inclusión de partidas concretas en las leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado, que deben ser continua y sucesivamente negociadas.

Por lo tanto, las primeras recomendaciones de la Comisión de Estudio no pueden ser otras que:

- Instar al Gobierno de Canarias a defender el pleno cumplimiento de las obligaciones presupuestarias que se derivan de las normas que amparan el REF como parte indispensable de su desarrollo y efectividad.
- Instar al Gobierno de Canarias para que a su vez inste al Gobierno de España al pleno cumplimiento de las obligaciones presupuestarias que se derivan de las normas que amparan el REF como parte indispensable de su desarrollo y efectividad.
- Instar al Gobierno de Canarias para que a su vez inste al Gobierno de España a negociar la inclusión de nuevas partidas o la actualización de otras como, por ejemplo, el PIEC de infraestructuras educativas.

b.1.2) Desarrollos reglamentarios

Por otra parte, la efectiva aplicación de los principios y disposiciones del REF económico exige, en muchas materias, una actualización y adaptación constantes, cuyo desarrollo reglamentario puede ser complejo, pues el grado de avance, maduración y concreción es muy dispar.

La Ley 19/1994, de 6 de julio, contiene numerosas referencias explícitas a la necesidad de desarrollo reglamentario. Por ejemplo:

- Para determinar el sistema de concesión de las compensaciones de las ayudas al transporte de mercancías en sus diversas modalidades, el método de cálculo de los costes de transporte a compensar, así como los beneficiarios. (artículo 7.2).
- Para establecer un sistema de compensación del extracoste de la generación eléctrica en las islas Canarias que garantice precios del suministro eléctrico para los consumidores equivalentes a los del resto del territorio español. (artículo 11.1).
- Para establecer un sistema de compensación que garantice en las islas Canarias la moderación de los precios del agua desalinizada, regenerada o reutilizada, así como los precios del agua de consumo agrario fruto de la extracción y elevación de pozos y galerías y de la desalación para riego agrícola (artículo 14 bis).

Existen, asimismo, muchas referencias a la elaboración de planes que deben desarrollarse reglamentariamente. Por ejemplo:

- Planificación del transporte público terrestre (artículo 8).
- Elaboración y puesta en marcha de un Plan de Ahorro Energético (artículo 13).
- Elaboración de un Plan Estratégico del Turismo, un Plan específico de formación profesional en el sector turístico y un Plan de inversiones públicas en infraestructuras en las áreas turísticas (artículo 19).
- Incorporación anual de un Plan de Empleo para Canarias (artículo 21).
- Elaboración de un Programa especial de formación profesional para el empleo en sectores de servicios avanzados (artículo 23).

Y existen otras muchas materias cuya concreción exige de desarrollos reglamentarios, entre otras:

- Aplicación de la quinta libertad del aire.
- La posibilidad de establecer obligaciones de servicio público para garantizar las comunicaciones aéreas interinsulares y entre las islas Canarias y el resto del territorio nacional.
- La posibilidad de establecer precios máximos de referencia en aquellas líneas declaradas como obligación de servicio público.
- El desarrollo de estrategias que orienten la ejecución de políticas específicamente destinadas a reducir al máximo el volumen de residuos contaminantes generados en Canarias.
- La aplicación de los límites, condiciones y primas especiales a empresas canarias en materia de incentivos económicos regionales.
- El desarrollo de acciones o programas específicos para el fomento de la condición de las universidades canarias como centros de referencia nacional.

En este sentido, el artículo 16 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, establece con carácter general que “para garantizar una adecuada coordinación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias, se creará una Comisión Mixta y se establecerán mecanismos de coordinación de carácter sectorial entre ambas Administraciones que sean necesarios para la puesta en marcha, desarrollo y seguimiento del Régimen Económico y Fiscal de las islas Canarias”.

A lo largo de las sesiones de la Comisión de Estudio se ha evocado, de manera no exhaustiva, la necesidad de abordar los desarrollos reglamentarios de la Ley 19/1994, de 6 de julio, al menos, en las siguientes materias:

- Desarrollo del artículo 22 bis sobre universidades, fomentando “la condición de las universidades canarias como centros de referencia nacional” a través de programas especiales y titulaciones específicas para Canarias, incluyendo la posibilidad de un programa de infraestructuras científicas singulares, o un programa de fomento de spin off, todo ello en el marco de la *Ley Orgánica 2/2023, de 22 de marzo, del Sistema Universitario*.
- Desarrollo de los planes y programas de formación contenidos en los artículos 19 (promoción turística), 22 bis (universidades) y 23 (formación profesional).
- Desarrollo del artículo 5 para permitir la conexión directa de las islas Canarias con otros países, especialmente de África y América, en particular en lo relativo a la aplicación de la quinta libertad del aire.
- Desarrollo del artículo 14 sobre gestión, valorización, reciclaje y descontaminación de los residuos en Canarias y el principio de continuidad del territorio.
- Desarrollo del artículo 20 (incentivos económicos regionales), en particular en materia de restricciones sectoriales, tramitación, criterios de valoración, aplicación en las islas no capitalinas, y aplicación del principio de responsabilidad social corporativa.
- Desarrollo del artículo 25 bis (fomento de la cultura), que prevé la exención de gravámenes fiscales y aduaneros de los bienes artísticos que se trasladen desde Canarias a la Península, Baleares y resto de la UE con motivo de exposición, así como su traslado en sentido inverso.

A la vista de todas estas consideraciones, la Comisión insta al Gobierno de Canarias a:

- Abordar la identificación de los desarrollos reglamentarios pendientes de los artículos 4 a 24 bis de la Ley 19/1994, de 6 de julio, y en función del resultado de este análisis, solicitar la convocatoria de la Comisión Mixta prevista en el artículo 16 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, todo lo cual redunde en un perfeccionamiento y mayor operatividad del REF.
- Abordar un nuevo mecanismo de desarrollo de los diferentes programas contenidos en la legislación, con una aproximación más parecida a la operada a través de la normativa europea, en particular, en relación con los programas Posei y PO de Fondos Estructurales, de forma que se dé más autonomía a la administración autonómica en la aprobación y aplicación de los mismos.

b.1.3) Recomendaciones de nuevos incentivos

En el ámbito del REF económico, además del cumplimiento de los compromisos presupuestarios y desarrollos reglamentarios mencionados, fruto de las ideas presentadas y los debates mantenidos, esta Comisión de Estudio, consciente de la necesidad de vehicular nuevos incentivos con apoyo en dotaciones en los Presupuestos Generales del Estado, en la misma fórmula que la implementada para los existentes conforme a la Ley 19/1994, de 6 de julio, recomienda:

- Estudiar la inclusión de incluir en el REF económico como dotación en los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio una asignación por factor de insularidad y ultra periferia de la Comunidad Autónoma de Canarias, para compensar el déficit de inversión estatal en Canarias, contemplando la posibilidad de incluir en el mismo un factor de doble insularidad, para cubrir las especiales necesidades de inversión de las islas no capitalinas.
- Estudiar la posibilidad de incluir en el REF económico una dotación anual en los Presupuestos Generales del Estado para financiar reducciones o exenciones de cuotas empresariales a la

Seguridad Social, partiendo de los antecedentes existentes¹³, sobre la base de una evaluación previa de impacto, con carácter temporal y selectivo, con posibilidad de discriminar por colectivos y sectores, y aplicando un coeficiente reforzado en las islas no capitalinas.

Esta propuesta debía ser considerada en el marco de las siguientes condiciones:

- No tendría carácter general para el conjunto de actividades económicas. Sería selectiva para aquellas que desde los poderes públicos se consideren que deben ser potenciadas: o bien para determinadas islas donde se evalúe su conveniencia, o bien para favorecer la inserción en el mercado laboral de determinados colectivos como, por ejemplo, parados de larga duración, menores de 25 años o mayores de 45 años.
- Tendría siempre carácter temporal. Se pondrían en marcha ante determinadas situaciones persistentes en ciertas actividades económicas, islas o colectivos, y su activación tendría que justificarse objetivamente mediante estudios sustentados en indicadores empíricos, que evidenciaran que otras políticas e incentivos aplicados no han podido revertir las situaciones indeseadas.
- En ningún caso podría afectar negativamente a los derechos presentes y futuros de las y los trabajadores (ayuda desempleo, pensiones...).
- No afectaría negativamente a la caja de la Seguridad Social. El coste de la minoración de las cotizaciones debe ser aportado a la Tesorería de la Seguridad Social, bien a través de dotaciones de los Presupuestos Generales del Estado u otras aportaciones que se decidan.
- Estudiar, en el marco de los principios de proximidad, continuidad territorial y responsabilidad ampliada del productor, que establece el artículo 14 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, la instauración de un nuevo sistema de ayuda al coste de transporte de residuos desde la isla de generación del residuo hasta la isla de gestión y tratamiento, de forma que las industrias de valorización y reciclaje puedan disponer del residuo generado en Canarias como materia prima secundaria. Además, incluir la obligación a los sistemas de gestión de residuos de incluir los costes de transporte como precios negativos en la asignación por subasta de los residuos generados en las islas.
- Estudiar la posibilidad de incluir en el REF económico una dotación anual en los Presupuestos Generales del Estado para financiar el coste de los transportes aéreo y marítimo de mercancías, que se realizan entre islas, cuando las mercancías son de origen externo a Canarias y el destino final de las mismas es a una isla diferente a la que arribaron por primera vez al archipiélago.
- Estudiar la posibilidad de establecer los cambios normativos necesarios para incluir una dotación anual en los Presupuestos Generales del Estado que integre el remanente de los recursos de inversión territorializada no ejecutados en puertos y aeropuertos de titularidad estatal en las islas, como fondo de compensación adicional para mejorar las dotaciones de las distintas medidas del REF económico en posteriores anualidades.
- Estudiar la posibilidad de incluir en el REF económico una dotación anual en los Presupuestos Generales del Estado para financiar la promoción de viviendas protegidas en las islas.
- Estudiar la posibilidad de incluir en el REF económico una mejora en la dotación anual en los Presupuestos Generales del Estado para financiar las obligaciones de servicio público de las interconexiones aérea y marítima de las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma.
- Adoptar las medidas aduaneras excepcionales y oportunas para facilitar la importación y exportación, sin trámites y coste alguno en territorio nacional, de las siguientes actividades: a) traslado (importación y exportación) de obras culturales a exposiciones fuera de Canarias por parte de artistas residentes en el archipiélago, y b) importación de bienes de equipos y consumibles necesarios para desarrollar actividades de I+D+i en el ámbito geográfico de Canarias.
- Colaborar con el Estado para abordar la implantación de las zonas francas en las diferentes islas del archipiélago que aún no las tienen y estudiar la posibilidad de incluir en el REF económico una dotación anual en los Presupuestos Generales del Estado para financiar medidas de fomento e inversión en las islas a través de las zonas francas, especialmente las no capitalinas.
- Colaborar con el Estado para estudiar la posibilidad de incluir en el REF económico una dotación anual en los Presupuestos Generales del Estado que establezca una mejora significativa en las dotaciones de las becas de estudio de los estudiantes que deben trasladarse de su isla para formarse, especialmente las becas de residencia.
- Incluir nuevos incentivos a la creación de nuevas empresas, en especial en sectores considerados estratégicos, que cubran determinadas categorías de gastos, permitiendo su articulación conforme a la previsión contenida en el artículo 39.2 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del *Impuesto sobre Sociedades* (monetización o pago en efectivo de las deducciones en las actividades de I+D). Aplicar dicha previsión también a determinados gastos de personal que redunden en una mejora productiva (en particular formación y formación profesional dual).

13 Ver disposición adicional nonagésima primera de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, respecto a las provincias de Soria, Cuenca y Teruel, y los dispositivos aplicables en las regiones ultraperiféricas francesas.

b.1.4) Recomendaciones sobre incentivos existentes

Asimismo, en el ámbito de los incentivos existentes en el REF económico, la Comisión de Estudio considera que también es posible una revisión que atienda a las siguientes recomendaciones:

- Proceder a la actualización de los costes tipo a los que se refieren los reales decretos sobre compensación al transporte marítimo y aéreo de mercancías con origen o destino en las islas Canarias ⁽¹⁴⁾, de forma que cubran el coste real e incluyan todos los conceptos logísticos, garantizando la dotación anual en los Presupuestos Generales del Estado.
- Extender la “especial atención a las tasas vinculadas al tráfico de contenedores” que prevé el artículo 4.4 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, a través de reducciones o bonificaciones respecto a las tasas portuarias y aeroportuarias vigentes a nivel nacional, a los tráficos vinculados al desarrollo de las energías renovables en el área de influencia del archipiélago.
- Ampliar la referencia del artículo 4.5 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, al compromiso del Estado para promover ante la Unión Europea una excepción al sistema de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el tráfico marítimo.
- Incluir al sector logístico portuario en la lista de sectores de valoración prioritaria de los incentivos económicos regionales, recogida en el artículo 20.4 de la Ley 19/1994, de 6 de julio.

b.2) REF fiscal

Por otro lado, en cuanto al REF fiscal, la comisión de estudio plantea una serie de recomendaciones que atienden tanto al establecimiento de nuevos incentivos, como a recomendaciones sobre incentivos existentes. No en vano, entre las recomendaciones que se formulan en torno al REF Fiscal, la comisión de estudio coincide en una recomendación general para todos los incentivos fiscales. En concreto, se propone, con carácter general, la creación de un comité de personas expertas que integre a representantes del Gobierno de Canarias, mundo académico, instituciones asesores fiscales, representantes de la ATC y AEAT, y representantes de empresarios y sindicatos, expertos a propuesta de los grupos parlamentarios del Parlamento de Canarias, para asesorar, analizar y concretar los borradores de los textos articulados que haya desarrollado el Gobierno de Canarias sobre las propuestas aprobadas en este dictamen de la comisión de estudio, así como otras que emanen de las personas que integren el comité de personas expertas, y que se describen a continuación.

b.2.1) Recomendaciones de nuevos incentivos

Además de lo anterior, se identifican una serie de propuestas concretas en torno a los nuevos incentivos fiscales del REF y se recomienda:

- Con carácter general, para todos los incentivos fiscales, se propone el establecimiento de un sistema de multiplicadores favorables para las islas no capitalinas, bonificando los tipos impositivos y aumentando el grado de cada uno de los incentivos fiscales aplicados, graduándolo, en su caso, en función de determinados indicadores socioeconómicos.
- Considerar la inclusión de una reserva de capitalización reforzada en Canarias respecto a la regulada en el artículo 25 de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades, aplicando los porcentajes de incremento del artículo 94 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, como fórmula anticíclica para reforzar la capacidad financiera de las empresas sin obligación de invertir, sujeto a la concurrencia de determinados indicadores socioeconómicos coyunturales.
- Incluir en la legislación del REF un régimen especial para sectores de actividad escasamente implantados, que incluya medidas transversales de estímulo económico-fiscal, similares a las del Registro Especial de Buques y Empresas Navieras en materia de régimen fiscal y de cotizaciones a la Seguridad Social.
- Incluir incentivos fiscales para la promoción y fomento de la industria aeronáutica y aeroespacial que se instale en Canarias, especialmente en las islas no capitalinas. Así como, para la formación destinada a la capacitación laboral de los canarios que quieran desarrollar un futuro laboral en este sector.
- Incluir nuevos incentivos fiscales para compensar la doble insularidad, especialmente en islas como El Hierro, La Gomera y La Palma, y de esta forma no tener una Canarias de dos velocidades.
- Incluir nuevos incentivos fiscales destinados a las empresas que colaboren activamente con la formación dual en Canarias.
- Incluir nuevos incentivos fiscales o adaptar los actuales para compensar a las pymes y micro pymes de Canarias la poca accesibilidad que tienen de poder aplicar otros instrumentos del REF Fiscal, sin que ello genere efectos disuasorios sobre el crecimiento empresarial.
- Estudiar incluir en la legislación del REF y en la LIS una deducción por inversiones y gastos en la industria MICE (siglas en inglés de *meetings, incentives, conferences y exhibitions*), por la organización y realización de congresos, convenciones, exposiciones, ferias, o eventos similares, de contenido económico, tecnológico, académico o científico, desarrollados en Canarias. A efectos de esta deducción solo serán válidos cuando hayan sido realizados y utilizados en territorio canario, con la excepción de los gastos relativos al transporte de mercancías y desplazamientos hasta Canarias de los asistentes, los cuales podrán añadirse en su totalidad a la base de la deducción.

14 () Real Decreto 147/2019 de 15 de marzo y Real Decreto 552/2020, de 2 de junio.

– **En lo que se refiere a la Reserva para Inversiones en Canarias:**

- Incluir la posibilidad de materialización de la RIC para fomentar la formación profesional dual en el seno de las empresas.
- Incorporación de la posibilidad de materializar la RIC en suelo destinado al desarrollo de actividades agrícolas, vinculado a la generación de empleo.
- Permitir la construcción o reforma y rehabilitación de infraestructuras alojativas universitarias y su explotación posterior por terceros, con acuerdos de colaboración con las universidades, y favorecer el arrendamiento de viviendas para estudiantes a precios socialmente sostenibles.
- Introducir en el REF la posibilidad de que ante situaciones de recesión económica se permita ampliar los plazos de materialización de las dotaciones de la RIC, así como prorrogar la aplicación de otras obligaciones derivadas del acogimiento por parte de las empresas a los incentivos regulados en el REF.

– **Y en lo que se refiere a la deducción por inversiones en Canarias:**

- Incluir una nueva deducción por adquisición de productos elaborados en Canarias, consistente en una deducción en la cuota del impuesto sobre sociedades o el IRPF del empresario o empresaria adquirente para su venta a consumo final o como materia prima para la elaboración en Canarias de otro producto.
- Introducir una nueva deducción por fijación de niveles retributivos, aplicable en el impuesto sobre sociedades de aquellas empresas establecidas en Canarias que incluyan en su negociación colectiva una determinación de retribuciones vinculada al cumplimiento de un plan de objetivos.
- Incluir una nueva disposición adicional en la Ley 19/1994 de 6 de julio, para reactivar y anclar legalmente la deducción por gastos de formación profesional en Canarias, recogida en el artículo 40 del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, aprobado por el Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, que perfeccione la vigencia actual.
- Valorar medidas fiscales específicas para la logística portuaria, incluyendo un régimen similar al artículo 26 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, así como una revisión de los supuestos de materialización, tanto en la RIC como en la DIC.

b.2.2) Recomendaciones sobre incentivos existentes

Por lo que respecta a los incentivos fiscales existentes, se formulan recomendaciones esenciales en una futura revisión del REF en su vertiente fiscal:

– **En lo que se refiere a la Reserva para Inversiones en Canarias:**

- Clarificar y flexibilizar las reglas sobre materialización de la RIC en empleo, ampliando tanto los plazos para las empresas de nueva creación o de sectores específicos que diversifiquen la actividad económica en Canarias, como el límite del 50% en la creación de empleo no vinculado a una inversión inicial.
- Modificar la disposición adicional undécima de la Ley 19/1994, de 6 de julio, para suprimir las restricciones a los sectores de la construcción naval, fibras sintéticas e industria del automóvil, que ya no se encuentran excluidos del ámbito de aplicación de las ayudas regionales.
- Clarificar el tratamiento formal de las inversiones anticipadas introduciendo en la legislación del REF una definición clara de la obligación de comunicación de inversiones anticipadas, distinguiendo entre requisitos sustanciales y meramente formales. Se debe permitir la validez de inversiones no comunicadas formalmente si no hay perjuicio para la Administración.
- Estudiar la posibilidad de que en los casos de incumplimiento parcial del requisito de mantenimiento de la inversión (es decir, se han mantenido las materializaciones de la RIC durante cierto tiempo, aunque no en la totalidad del plazo de cinco años previsto por la norma), por jubilación, incapacidad sobrevenida o sucesión, la pérdida del beneficio fiscal y, por tanto, el impuesto ahorrado a pagar solo será en proporción del tiempo restante que quede hasta los cinco años.
- Mejorar la aplicación de la RIC a viviendas libres en alquiler aclarando dos puntos: (i) si el requisito de persona empleada “en todo caso” de la disposición adicional 15.^a (Ley 6/2025, de 28 de julio) es compatible con la externalización de la gestión que la jurisprudencia admite para carteras relevantes; y (ii) si sigue siendo necesario acreditar carga de trabajo suficiente o si, a la luz de ese “en todo caso”, la exigencia pasa de presunción iuris tantum a iuris et de iure. Esta precisión es clave para alinear el nuevo régimen con la práctica y dar seguridad a las materializaciones. Asimismo, debe concretarse el régimen para viviendas usadas del punto 3: en grandes empresas solo se permite si el inmueble no se benefició de RIC desde 2021 (frente al marco general desde 2007), mientras que para pymes (artículo 101 LIS) falta definir el límite temporal y el tratamiento aplicable para evitar un trato más gravoso o, en sentido opuesto, una ausencia de límite. Estas aclaraciones asegurarían la seguridad jurídica y el objetivo de aumentar la oferta de alquiler.
- Permitir la dotación y materialización de la RIC en comunidades de bienes con actividad económica modificando la Ley 19/1994, de 6 de julio, para permitir que los comuneros de comunidades de bienes dedicadas a explotación económica (turística, comercial, etc.) puedan aplicar la RIC, aunque no participen directamente en la gestión de la comunidad.

– **En lo que se refiere a la deducción por inversiones en Canarias:**

- Ampliar la base de aplicación de las deducciones por actividades de I+D+i a través de agrupaciones de interés económico y uniones temporales de empresas con domicilio fiscal en Canarias, siempre que dichas actividades se realicen en territorio canario, con independencia de que el domicilio fiscal del socio o socia esté situado o no en Canarias.

- Ampliar el límite de la deducción aplicada o abonada en caso de insuficiencia de cuota para las actividades de innovación tecnológica y las actividades de I+D en el artículo 39.2 de la *Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades*.

- Recuperar, en el marco de la regulación de las deducciones por inversiones en producciones cinematográficas y series audiovisuales en Canarias, el importe mínimo de gasto aplicable a la ejecución de servicios de posproducción o animación de una producción extranjera en Canarias, fijado por la *Ley 8/2018, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias*.

- Modificar la deducción por inversiones en territorios de África Occidental, aumentando el importe de la deducción, vinculándolo a requisitos de empleo y ofreciendo mayores deducciones a sectores prioritarios claves para el desarrollo de los países africanos (energías renovables, gestión del agua, I+D+i, etc.).

- En situaciones de cesión o transmisión de la actividad empresarial, como en el caso de sucesión familiar, proponer que los nuevos titulares puedan subrogarse en los beneficios fiscales de la RIC.

- Impulsar las modificaciones legales oportunas en la *Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias*, de tal forma que los socios de las agrupación de interés económico y uniones temporales de empresas con domicilio fiscal en Canarias pudieran aplicarse los porcentajes de deducción incrementados contemplados en nuestro régimen económico y fiscal, independientemente de que el domicilio fiscal del socio esté situado o no en Canarias, pero siempre que las actividades de investigación, desarrollo e innovación tecnológica se haya realizado en nuestro territorio.

– **En lo que se refiere al arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en las islas Canarias (AIEM):**

- Seguir periódicamente revisando los listados de productos gravados y exentos en el texto refundido de las normas legales aprobadas por la Comunidad Autónoma de Canarias en relación con el impuesto general indirecto canario y el arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en las islas Canarias, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2025, de 13 de octubre, ampliando, en la medida de lo posible, la desagregación de los dígitos de los códigos aduaneros de los productos para especificar aquellos productos que no se producen en canarias y, además excluir del AIEM aquellos productos para los cuales no exista un volumen de producción local significativo. Asimismo, abrir procesos de diálogo y acuerdo con los distintos sectores implicados.

– **En cuanto a la Zona Especial Canaria (ZEC):**

- Estudiar la viabilidad de sustituir el actual listado de actividades económicas “permitidas” en el ámbito de la ZEC por un listado de actividades “prohibidas”, de manera que se entiendan incluidas en la ZEC todas las actividades económicas que no hayan sido expresamente excluidas. En su defecto, estudiar la posibilidad de ampliar el listado de actividades permitidas, como por ejemplo al sector agrario, ganadero y de silvicultura.

- Permitir la compatibilidad de la monetización del incentivo de I+D+i con la Zona Especial Canaria.

– **En lo que se refiere al Registro Especial de Buques y Empresas Navieras**

- Actualizar las condiciones del régimen fiscal aplicable al Registro Especial de Buques y Empresas Navieras, aplicando, entre otras, una exención total del IRPF y del IRNR para el rendimiento del trabajo de los tripulantes y elevando hasta el 95% la bonificación en cuota del impuesto sobre sociedades.

– **En lo que se refiere al impuesto general indirecto canario (IGIC):**

- Aplicar al IGIC una franquicia para los autónomos y las autónomas que facturen menos de 85.000 euros al año, copiando el esquema de la Directiva 2020/285 del Consejo, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que respecta al régimen especial de las pequeñas empresas.

- Extender a los autónomos la exención del IGIC que prevé el artículo 25 de la *Ley 19/1994, de 6 de julio*, para las entidades sujetas al impuesto sobre sociedades.

- Estudiar la eliminación de la compensación fiscal en frontera entre Canarias y el resto de la Unión Europea derivada de la aplicación del régimen IVA e IGIC para los intercambios de bienes entre las islas y el resto del territorio europeo, con la aplicación equivalente del sistema previsto en la Directiva 91/680/CEE, y sus modificaciones posteriores, para las ventas intracomunitarias a distancia o comercio electrónico y, con posterioridad, para el resto de los intercambios intracomunitarios.

– **Finalmente, en lo que se refiere a las zonas francas:**

▪ Modificar el régimen de funcionamiento de las zonas francas de Canarias para fortalecer su papel como organismos gestores de espacios diseñados para el impulso de proyectos estratégicos en Canarias, tal y como sucede en las zonas francas de Barcelona, Vigo y Cádiz. En particular, establecer mecanismos legislativos para que dichos organismos puedan ser titulares y responsables de los recintos aduaneros correspondientes.

c) Recomendaciones sobre aspectos procedimentales del REF

Como se mencionó al hablar del alcance del presente dictamen, se incluyen en el mismo una serie reflexiones y propuestas sobre determinados aspectos procedimentales que podrían contribuir a un mejor funcionamiento del REF, pero que no implican necesariamente una modificación de su fundamento legal básico.

A la vista de las diferentes intervenciones en las sesiones de la comisión de estudio, se plantean las siguientes recomendaciones principales:

c.1) Sistema de financiación autonómica

En el marco de una revisión del REF, resulta fundamental:

– Mantener la adicionalidad de los recursos del REF, que podría verse afectada por los cambios que se pudieran producir en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (Lofca), teniendo en cuenta que, tanto el artículo 3.4 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, como el artículo 166.3 EAC, supeditan la adicionalidad de los recursos del REF a “los términos que determine la *Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas* y sus normas de desarrollo.

– Tener en cuenta el impacto sobre el propio SFA (o, en su caso, de la capacidad financiera de la Comunidad Autónoma de Canarias) de posibles reformas del IRPF, en la medida en la que constituye uno de los principales elementos para determinar la capacidad tributaria de las CC. AA. y su aportación a la cesta común.

– Tener en cuenta las circunstancias socioeconómicas de Canarias y sus singularidades, y en concreto su carácter archipelágico, de forma que, al menos, se mantenga la ponderación actual de la variable insularidad.

– Contemplar la cláusula de status quo, que garantiza que, en ningún caso, la modificación del actual sistema de financiación autonómica implicará una reducción de los recursos que actualmente perciba nuestra comunidad autónoma.

– Suprimir definitivamente la compensación al Estado por la supresión del IGTE, en la medida que el acuerdo alcanzado por la Comisión Mixta de Transferencias del 16 de noviembre de 2015 suspende la compensación anual hasta la aprobación de un nuevo sistema de financiación autonómica.

c.2) Garantía institucional y procedimental

– Apoyar en las Cortes Generales la adopción del protocolo de buenas prácticas a aplicar en el caso de que el informe desfavorable del Parlamento de Canarias surja respecto a una proposición de ley o de enmiendas parlamentarias que modifiquen el REF de manera sustancial.

– Acordar, en particular, en el marco de los principios de lealtad y reciprocidad institucional, que cualquier modificación legal del REF se realice, con carácter general, mediante proyectos o proposiciones que formalmente se dirijan únicamente a la reforma del mismo, salvo que sea estrictamente necesario por razones de oportunidad y urgencia.

– Plantear, en su caso, la reforma de la disposición adicional tercera de la Constitución, señalando de manera expresa que la Constitución ampara y respeta el REF del archipiélago canario, y que su actualización y modificación se llevará a cabo en el marco de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de Canarias.

c.3) Gobernanza y seguridad jurídica

– A medio plazo, estudiar la posibilidad de acordar con el Estado la cesión a Canarias de la totalidad o parte de las competencias de gestión y control de los instrumentos del REF, así como la competencia normativa para crear, modificar o eliminar incentivos en este marco, con las limitaciones y garantías que se acuerden; y, como paso previo, activar mecanismos de participación conjunta y activa entre el Estado y la comunidad autónoma para ese fin.

– A corto plazo, proponer la creación de un “Consortio del REF”, o en su caso, la articulación de otra figura o instrumento jurídico adecuado dotado de amplia autonomía –como una autoridad administrativa independiente–, que actúe como órgano de cogobernanza entre el Gobierno de España y el Gobierno de Canarias, conformado y participado por funcionarios y altos cargos de ambas Administraciones, con competencias para analizar todos los instrumentos del REF, agilizando y facilitando las modificaciones, acordando interpretaciones jurídicas vinculantes y asegurando respuestas rápidas a las consultas sobre la aplicación de sus incentivos, sin perjuicio del funcionamiento del artículo 192 del Estatuto de Autonomía de Canarias.

– Exigir, a falta de ese órgano mixto, contestaciones vinculantes rápidas de la Dirección General de Tributos del Ministerio de Hacienda a consultas oficiales de las personas contribuyentes.

– Solicitar mecanismos concertados para resolver dudas con carácter previo a la aplicación de los incentivos del REF, similares a los procedimientos de prevalidación vinculante de las producciones audiovisuales de los sistemas forales navarro y vasco, o al procedimiento de supervisión previa de materialización de la RIC a través de instrumentos financieros emitido por entidades financieras previsto en el artículo 27.4. D3.º de la Ley 19/1994.

– Mejorar la técnica legislativa en la regulación de los incentivos fiscales del REF y la coherencia entre los mismos, incluso mediante una posible refundición legal del REF en un solo texto, tal y como planteó la disposición final única de la Ley 19/1994, de 6 de julio, y/o a través de una revisión sistemática del conjunto para garantizar la coherencia de las diferentes medidas.

– Potenciar la interacción entre los sectores público y privado (colaboración público-privada), y la necesidad de eliminar las trabas burocráticas y la carga regulatoria (simplificación administrativa) que dificulta el acceso a los incentivos.

– Restablecer un régimen sancionador específico para el incumplimiento en la declaración y control de ayudas de Estado asociadas al REF, en línea con lo que existía en el Real Decreto ley 15/2014, de 19 de diciembre, y que fue eliminado por la Ley 8/2018, de 5 de noviembre.

– Establecer criterios claros sobre la acumulación de ayudas con la RIC. Incluir en la normativa del REF directrices precisas sobre qué otras ayudas públicas pueden acumularse con la RIC y cómo debe hacerse, especialmente en inversiones complejas o proyectos con ejecución plurianual.

– Creación de una Junta Arbitral para dirimir conflictos de aplicación entre el IVA y el IGIC, inspirada en los mecanismos que existen en otros ámbitos como las Juntas Arbitrales del Concierto Económico, que resuelven discrepancias entre la Administración Tributaria del Estado y las Diputaciones forales, o entre estas y la Administración de cualquier comunidad autónoma en materia tributaria.

– Modificar la normativa para que se armonice la obligación de declarar la ayuda fiscal de la RIC al momento efectivo en que la inversión entra en funcionamiento (y no en el momento de la inversión).

c.4) Información y difusión

– Mejorar la falta de disponibilidad de datos y una información cuantitativa escasa e insuficiente sobre los incentivos del REF, garantizando un suministro de información útil, transparente, públicamente accesible y recurrente, así como su actualización periódica.

– Instar, a tal fin, la creación de una oficina estadística para el seguimiento del REF que permita la coordinación entre las distintas Administraciones y departamentos depositarios de la información (AEAT, ATC, INE, etc.).

– Proponer que el Istac tenga una dotación permanente para desarrollar las tablas *input-output* con carácter periódico, y que se haga un informe anual por el Istac de la filtración económica hacia el exterior de Canarias que permita identificar las medidas que permitan revertir esas filtraciones.

– Proponer, asimismo, la creación de un instituto interuniversitario para estudiar e impulsar el REF, incluyendo la evaluación continua del impacto de sus diferentes medidas sobre el desarrollo económico y la creación de empleo en Canarias, y la definición de nuevos indicadores para informes específicos.

– Garantizar el acceso público a los datos y estudios sobre el REF, implementando acciones y herramientas que faciliten su difusión y su conocimiento por parte de operadores económicos y del conjunto de la sociedad canaria, y fomentando los procesos participativos y los debates en el marco de futuras revisiones.

– Proponer al Gobierno de Canarias y a las universidades que prestan su formación en las islas que se dé a conocer el REF a los estudiantes de grado medio y superior como parte de su formación académica en aras de que el REF tenga la máxima repercusión socioeconómica.

En la sede del Parlamento, a 30 de octubre de 2025. LA SECRETARIA DE LA COMISIÓN, Socorro Beato Castellano.
V.º B.º EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN, Manuel Hernández Cerezo.



Parlamento de Canarias