

Perspectiva politológica de la singularidad de Canarias como ultraperiferia europea

Polythological perspective of the singularity of the Canary islands as a european outermost

Ángel Llanos Castro
Universidad de La Laguna

Recibido, Septiembre de 2021; Versión final aceptada, Abril de 2023

PALABRAS CLAVE: Especificidad, Ultraperiferia, Desarrollo regional, Gobierno multinivel.

KEYWORDS: Specificity, Outermost, Regional development, Multilevel government.

Clasificación JEL: H30, H70, K23

RESUMEN

Este trabajo analiza, desde la Ciencia Política y de la Administración, el singular tratamiento económico y fiscal de Canarias, el diseño de sus herramientas desde cada ámbito político, su justificación y la teoría política que lo sostiene. El gobierno multinivel canario indica que sus especificidades electorales no han sido obstáculos para ampliar estas medidas surgidas de su Régimen Económico y Fiscal. Las conclusiones demuestran el fin de cuarenta años de consenso sociopolítico sobre la necesidad de este trato singular, al incorporarse el concepto de paraíso fiscal; así como la consolidación en las islas del suelo más valioso de Europa fiscalmente.

ABSTRACT

The particularities of the Canary Islands have been studied from different areas of knowledge. But this research, in addition to showing these singularities, politologically delves into the role of the actors participating in these transversal policies, identifying the effects of their actions in a comparative perspective. The decisions that in economic and fiscal matters have generated differences in the reality of the Canary Islands compared to the rest of Spain, are not an isolated element of political action, but are part of the balance that surrounds the character of its multilevel government, with five territorial levels of public management that act simultaneously. Therefore, the explanation of the action carried out requires selecting the public policies that best define it, as well as analyzing

the balance of power that has taken place and the role played by political and social actors, specifying the effects of the decisions taken and investigating its specific variables.

The development of self-government in the Autonomous Community of the Canary Islands since the approval of the Spanish Constitution, within the process of decentralization of powers of the State of Autonomies, has been characterized by a gradual accumulation of legislative and governmental measures from all territorial areas of the Administration, which have placed the islands - especially since the approval of the Statute of Autonomy of the Canary Islands in 1982 - as a territory with great advantages over the other sixteen autonomous communities.

In this process, the European Union has been key, protecting the advantageous tools of the region. And this has been the case because the Canary Islands, together with the French overseas departments of French Guiana, Guadeloupe, Martinique, Mayotte and Reunion, the French overseas community of Saint Martin and the Portuguese autonomous regions of Azores and Madeira, are the Community territories considered Outermost Regions (ORs) of the EU due to their special geographical difficulties.

But this administrative mobilization generates two visions in the political debate:

- a) The official one, which considers this action by the State apparatus necessary to guarantee the development of the archipelago in identical conditions to the rest of the country.
- b) The unofficial one, which values that these measures have turned the Canary Islands into a tax haven hidden by its high unemployment rate. In addition, some estimates place the endowment of the Reserve for Investments in the Canary Islands (one of its most important tools) at 20,000 million euros of business profits that have not paid taxes.

On the other hand, in all the regional elections held since 1982, no political party has obtained an absolute majority in the Parliament of the Canary Islands, so it has been necessary to assess to what extent the influence of the political decisions adopted during more than three decades by different parties from five territorial spheres and by three public powers have designed a panorama of privilege or a framework of solidarity.

In addition, the political decisions to be studied require theoretical contextualization, using a theoretical framework that avoids an excess of data that prevents concrete conclusions, but without exceeding the synthesis so as not to distort the empirical analysis by introducing logical fallacies. Likewise, the quantitative data are complemented with qualitative contributions obtained from the actors involved, especially those responsible for the creation of the political agenda (agenda setting).

The analysis carried out has allowed to show what has been the cumulative design of the Canary Islands specificities carried out for almost forty years by the set of political parties that have been in charge of the executive and legislative powers, in all territorial areas: autonomous, national and European. Public powers that, on the contrary, viewed the community role with skepticism at the dawn of autonomy.

This differentiating situation - more unique than privileged - has been maintained over time, expanding a catalog of economic advantages that have not been politically criticized until 2015, when the Podemos party obtained its own group in the Parliament of the Canary Islands. Until that year, the actors justified the particular economic and fiscal development of the Canary Islands by the situation in which its inhabitants find themselves in comparison to the rest of the Spanish, given the characteristics that the archipelago shares with the other outermost regions and that place it in a disadvantageous position. But this new party has raised doubts by describing the scenario generated as a tax haven.

The identification and historical design of the fiscal and economic tools that the Canary Islands have different from those of the rest of the communities, shows that the objective of the public powers has been to simultaneously apply different measures that are compatible with each other, which has made it possible to multiply their results exponentially. to the harmonious development of the Islands, given the impact that these measures have on job creation. Although it is more accurate to say that about the containment of the growth of unemployment, given the high unemployment rate that still exists in the islands.

The possible extension of the economic and fiscal advantages of the Canary Islands, apparently has no limit other than the imagination of the legislator. During the 1972-2018 longitudinal scope in which these measures have been added one over the other, none of those that previously existed have been eliminated: some measures have not been replaced by others, but some measures have been added over others. or the scope of action of the existing ones has been expanded. Moreover, the second reform of the Statute of Autonomy of the Canary Islands expanded the economic and fiscal specificities of the archipelago, reaching the point of indicating to the Government of Spain what it would have to do with the future General State Budgets in relation to the Canary Islands. In addition, the limits of the anchoring of certain measures in the Economic and Fiscal Regime of the Canary Islands were also extended, so as not to have to negotiate them each year in the Budgets.

The political analysis carried out indicates that the electoral peculiarities of the Canary Islands, both in relation to the unbalanced distribution of the island's seats in its Parliament, as well as the configuration of the autonomous governments, have not been obstacles to the continuation of the expansion of economic and fiscal measures that have placed the region in its position of singularity.

On the other hand, the Economic and Fiscal Regime (REF) of the Canary Islands is the basic norm that has allowed to develop its most important benefits, having identified the foundations of the anchorage of the Canary Islands specificity in the Spanish regulatory framework, since the REF is guaranteed in the Third additional provision of the Spanish Constitution. In addition, the condition of the Outermost Region that protects its benefits was established in the Treaty of Amsterdam and was enshrined in community jurisprudence and by the Treaty on the Functioning of the European Union, forcing the European institutions to respect this unique position and the possible comparative grievance with continental Europeans. And finally, the REF itself has grown with each reform of the Statute of Autonomy, with each Law and with each new regulation on this matter.

To assess the scope of this situation, it was enough to cite comparatively the Autonomous Community of Catalonia, which despite the depth of the pro-independence political conflict that has been taking place between it and the rest of the State, its specificities are not included in the Magna Carta, while those of the Canary Islands do. However, the research shows that the Basque and Navarrese economic concerns do compete with the intensity of the Canarian singularity, although in other types of public policies more focused on regional financing than on the direct economic activity of the private sector.

Finally, the identification made of the current design of the Canary Islands specificities shows a territory in which companies can pay less taxes and obtain more economic benefits than anywhere else in the European Union, where their local industry has special measures protection and in which indirect taxation is three times less than in the rest of Spain. Always, yes, with some compensation in charge of the companies that oblige them to collaborate by investing in the economic development of the Islands.

1. INTRODUCCIÓN

Las particularidades de las Islas Canarias han sido estudiadas desde diferentes áreas de conocimiento. Pero esta investigación, además de mostrar dichas singularidades, profundiza politológicamente en el rol de los actores participantes en estas políticas transversales, identificando los efectos de sus acciones en perspectiva comparada. Las decisiones que en materia económica y fiscal han generado diferencias en la realidad de Canarias en comparación al resto de España, no son un elemento aislado de la acción política, sino que forman parte del equilibrio que rodea el carácter de su gobierno¹ multinivel, con cinco niveles territoriales de gestión pública que actúan simultáneamente. Por lo tanto, la explicación de la acción realizada requiere seleccionar las políticas públicas que mejor la definen, así como analizar el equilibrio de poder que ha tenido lugar y el papel desempeñado por los actores políticos y sociales, concretando los efectos de las decisiones adoptadas e investigando sus variables específicas.

El desarrollo del autogobierno en la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) desde la aprobación de la Constitución Española (CE), dentro del proceso de descentralización de competencias del Estado de las Autonomías, se ha caracterizado por una paulatina acumulación de medidas legislativas y

1 Las referencias a los gobiernos insulares o locales se realizan con minúscula para diferenciarlo de los Órganos de Gobierno de las entidades locales (García Rojas et al. 2001; Rodríguez 2004).

gubernamentales desde todos los ámbitos territoriales de la Administración, que han situado a las islas – especialmente desde la aprobación del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) en 1982 – como un territorio con grandes ventajas sobre las otras dieciséis comunidades autónomas. Como analizar una política pública supone estudiar “la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad” (Mény y Thoenig 1992, 7-18), partimos de la base de que las reglas del juego “constituyen la mejor estimación posible del estado futuro que se desea alcanzar” (Parrado 2015, 87) por parte de quienes han ido aprobado dicha normativa.

En este proceso ha sido clave la Unión Europea (UE) al amparar las ventajosas herramientas de la región. Y eso ha sido así debido a que Canarias, junto a los departamentos franceses de ultramar de la Guayana Francesa, Guadalupe, Martinica, Mayotte y Reunión, la colectividad francesa de ultramar de San Martín y las regiones autónomas portuguesas de Azores y Madeira, son los territorios comunitarios considerados Regiones Ultraperiféricas (RUP) de la UE por sus especiales dificultades geográficas.

Pero esta movilización administrativa genera dos visiones en el debate político:

- a) La oficial, que estima necesaria esta actuación del aparato del Estado para garantizar el desarrollo del archipiélago en idénticas condiciones al resto del país.
- b) La no oficial, que valora que estas medidas han convertido a Canarias en un paraíso fiscal disimulado con una tasa de paro del 18,8%² en marzo de 2020 (sin tener en cuenta los efectos de la pandemia de la COVID-19), la tercera más alta de España superada solo por Andalucía y Extremadura³. Además, algunas estimaciones sitúan la dotación de la Reserva para Inversiones en Canarias-RIC (herra-

2 Instituto Nacional de Estadística (INE). “Tasas de paro por distintos grupos de edad, sexo y comunidad autónoma”. Recuperado el 1 de abril de 2023 de <http://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=4247>

3 Bote considera que el sistema de prestaciones español “supone un desincentivo a la salida del desempleo respecto a trabajadores en paro que no cobran prestación” (2014, 115). Krugman y Wells sostienen que los subsidios elevados y de mayor duración europeos “reducen la iniciativa de los trabajadores a la hora de buscar un nuevo empleo” (2009, 373-376). Y McConnell et al. subrayan que “Los principales determinantes de la demanda de trabajo son la demanda del producto, la productividad, el número de empresarios y los precios de otros recursos” (2007, 148).

mienta que se detallará más adelante) en 20.000 millones de euros de beneficios empresariales que no han pagado impuestos⁴.

Por otro lado, en todas las elecciones autonómicas celebradas desde la aprobación del EAC⁵, ningún partido político ha obtenido mayoría absoluta en el Parlamento de Canarias (PARCAN). Por lo tanto, aquí se observan “los distintos tipos de relaciones dinámicas entre los grupos de interés que están tratando de influir en el curso de las políticas públicas o de los que dependen los administradores para justificar sus programas y financiación futura” (Colino 2012, 32). Además, dado que las actividades del Estado “se encuentran normalmente plasmadas en el corpus legislativo de un país (...) El grado de definición y detalle de la legislación acerca de lo que deba hacer el Estado depende de los sistemas políticos administrativos concretos” (Parrado 2012, 44-45); y el ámbito territorial elegido mostrará el carácter profuso de las políticas públicas aplicadas.

Se ha creído necesario valorar hasta qué punto la influencia de las decisiones políticas adoptadas durante más de tres décadas por diferentes partidos de cinco ámbitos territoriales y por tres poderes públicos, han diseñado un panorama de privilegio o un marco de solidaridad. Como también es preciso analizar si las circunstancias “hacen que las posibles reformas se limiten a cambios más bien modestos, reformándose sólo aspectos que siguen la senda marcada por las políticas existentes (*path dependence*)” (Del Pino y Rubio 2016, 44), o si han tenido lugar mediante criterios acumulativos.

Además, estas decisiones políticas requieren contextualizarse teóricamente. Así, el concepto de políticas públicas, pese a su relativamente reciente introducción en las ciencias sociales, acumula multitud de definiciones desde que Aaron Wildavsky la concibiera a finales de la década de 1970 como la tensión permanente entre “recursos y objetivos, planificación y política, escepticismo y dogma” (2017, 17). Pero independientemente de su definición, autores como Subirats et al. (2012, 40-42) consideran que entre sus elementos constitutivos están que supone la solución de un

4 La RIC es una estafa y ha convertido a Canarias en un paraíso fiscal (20 de diciembre de 2012). *Canarias Semanal*.

5 Ley Orgánica 10/1982 (Boletín Oficial del Estado 195, de 16/07/1982); posteriormente reformado por las Leyes Orgánicas 4/1996 (BOE número 315, de 31/12/1996) y 1/2018 (BOE número 268, de 6/11/2018).

problema público y que existen diversas decisiones, jugando los actores públicos el papel clave.

El marco teórico utilizado evita un exceso de datos que impida concretar conclusiones, pero sin excederse en la síntesis para no desvirtuar el análisis empírico al introducirse falacias lógicas, como las tipificadas por Sodaro (2010, 46-47). Así mismo, los datos cuantitativos se complementan con aportaciones cualitativas obtenidas de actores implicados, en especial de los responsables de la creación de la agenda política (*agenda setting*). Landman, justifica este análisis cualitativo debido a que “permite incluir información no medida con precisión pero que está representada” (2011, 109).

2. MARCO DE ANÁLISIS

La especificidad canaria se refleja, entre otros aspectos, en la distribución de los escaños del PARCAN, ya que sus sesenta diputados eran elegidos mediante el complejo sistema de equilibrios conocido como triple paridad (Hernández Bravo de Laguna 1996, 51):

1. A cada provincia le corresponden treinta diputados.
2. Las dos islas mayores suman treinta diputados, y las cinco menores también treinta.
3. Y a cada isla mayor (Tenerife y Gran Canaria) le corresponden idéntico número de diputados, quince.

Este sistema electoral hacía que Fuerteventura, con 107.000 habitantes, tuviera siete diputados autonómicos, y a La Palma con 81.000 habitantes le correspondieran ocho⁶.

Por otro lado, las medidas aprobadas desde 1978 hasta 2018 gozaron de unanimidad por parte de los poderes públicos y se desarrollaron acumulativamente, con independencia del color político del Gobierno autonómico o nacional, y de que estuvieran sustentando en uno o más partidos. Y la unanimidad ha sido tal, que en esta acción colectiva parece no darse ni los

6 La Disposición transitoria primera de la última reforma del EAC de 2018, incrementó de 60 a 70 el número de diputados autonómicos, otorgando a la circunscripción de Fuerteventura un diputado más (8) y creando una circunscripción autonómica con 9 escaños (la denominada “lista autonómica”).

mecanismos que Tarrow descubrió en los ciclos de acción colectiva (“difusión, agotamiento y radicalización/institucionalización”), ni una reacción del Estado basada en la represión o la facilitación (2012, 352-358). Sin perjuicio de voces críticas iniciales en cuanto al modelo aplicado que consideraban que “el problema central es la incompatibilidad del actual modelo de desarrollo que se da en Canarias con una gestión sostenible de sus ecosistemas” (Aguilera, Brito, Castilla, Fernández-Palacios y Rodríguez 1992, 50).

Como ejemplo de estos consensos, el actual presidente de las Zonas Francas de Las Américas y el ex-presidente de la Zona Franca (ZF) de Tenerife, Gustavo González de Vega⁷, subraya que

en estos treinta años desde que nos incorporamos a Europa, estas pequeñas grandes victorias políticas ante la Comisión Europea son las que nos han ido sumando beneficios (...). Un plus en el que siempre digo que el suelo más valioso de Europa desde el punto de vista fiscal, está en Canarias.

Pero desde que en 2015 se eligieron a los diputados de la IX Legislatura del PARCAN, las voces críticas con el desarrollo del autogobierno canario han formado grupo parlamentario con siete escaños: Podemos. Hasta ese momento, los enfrentamientos conceptuales habían sido protagonizados por organizaciones sociales que reclamaban que “el dinero de la RIC se destine a las personas y no a la prevaricación de los grandes empresarios”, ya que según ellos “la RIC alcanzará en 2013 los veinte mil millones de euros” (Asamblea canaria por el reparto de la riqueza 2012). Como ejemplo de la ruptura del consenso, se ha seleccionado la posición de la ex-portavoz de Podemos en el PARCAN y actual ex-consejera de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud del Gobierno de Canarias, Noemí Santana Perera⁸, para quien “se ha hecho un mal uso de alguna de estas herramientas que han permitido que solamente se pudieran beneficiar una minoría de privilegiados”. El consenso político de los últimos treinta años queda roto

7 Testimonio oral grabado por el autor mediante entrevista personal con cuestionario semiestructurado, realizada en el despacho oficial del entrevistado junto a la sede la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife.

8 Testimonio oral grabado por el autor mediante entrevista personal con cuestionario semiestructurado, realizada en el despacho del Grupo Parlamentario Podemos de la sede del Parlamento de Canarias (Santa Cruz de Tenerife).

por esta portavoz (que representaba al 12% de los diputados canarios), al subrayar que “en muchas ocasiones se ha actuado como un auténtico paraíso fiscal, haciendo uso de esa herramienta de la ZEC”.

En base a lo anterior, la principal pregunta de investigación (no excluyente de conclusiones adicionales obtenidas, como se indicará más adelante) es si el hecho diferencial de Canarias por su condición de región ultraperiférica, le ha permitido desarrollar un escenario de privilegio o de singularidad. No en vano “Ante la inexistencia de una actuación compensatoria, los residentes en Canarias disfrutarían de servicios públicos peores o de facturas fiscales más gravosas que el resto” (Fernández y Lago 2011, 40).

Para ello, y atendido a la naturaleza de la investigación (Guinea-Martin y Gómez-Redondo 2012, 111-131), nos hemos fijado los siguientes objetivos:

- a) Radiografiar la evolución de las especificidades económicas y fiscales de Canarias en comparación al resto de España.
- b) Mostrar cómo se han construido desde cada ámbito territorial del poder político.
- c) Analizar qué ha justificado este trato diferenciador.
- d) E identificar el diseño actual de estas ventajas, mostrando tratamientos similares en otras comunidades y el rol de las Administraciones en los cinco niveles territoriales: municipio, isla, región, Estado y Europa.

Para ello hemos empleado los métodos de Chuliá y Agulló (2012, 83-115), analizando las siguientes fuentes de datos siguiendo los criterios de Corbetta (2007, 377-400):

- a) Estadísticas oficiales de recogida indirecta (a consecuencia de un acto administrativo) y de recogida directa (para informes concretos).
- b) Documentos personales, recabándose testimonios orales mediante entrevistas preparadas en base a cuestionarios semiestructurados y grabadas por el autor.
- c) Y documentos institucionales de los medios de comunicación social, textos pedagógicos, material judicial, documentos de la política, empresariales y administrativos.

3. CONSTRUCCIÓN DE LA SINGULARIDAD

Aunque no es objeto de este trabajo el análisis de la perspectiva histórica preconstitucional, si es necesario dejar claro – siquiera someramente – que la defensa de las especificidades canarias es centenaria. De hecho, el Proyecto de Bases de la Asamblea Provincial, aprobada en Santa Cruz de Tenerife en 1908⁹, estableció que “la especial configuración de nuestro territorio, aislado del continente, dividido en islas, parece que reclama una organización política o por lo menos administrativa distinta a la arbitraria que tienen las provincias españolas” (Luque 2003, 57). Y la primera de las Bases propuestas por Gutiérrez en 1918 estableció que “La Región Atlántida, conocida hasta ahora en nuestro régimen constitucional por provincia de Canarias, se regirá autónómicamente en materias política, literaria, administrativa, arancelaria y económica” (33-40).

Retomando el periodo contemporáneo estudiado, la Constitución de 1978, en su Disposición Adicional Tercera, estableció que “La modificación del REF del archipiélago canario requerirá informe previo de la CAC”, consolidándose seis grandes hitos: “garantiza la institución del régimen económico especial de Canarias, deja abierta la determinación de su contenido, señala el carácter modificable de éste y concreta un trámite procedimental para su reforma (...), asegura la existencia del régimen económico especial y no lo petrifica con un contenido (...) inmodificable” (Espino 1996, 1035). Esta posición constitucional del REF de Canarias en 1978 es, por lo tanto, previa a la aprobación del EAC de 1982 y sus posteriores modificaciones.

Tras constituirse Canarias en Comunidad Autónoma “por la vía normal u ordinaria de los artículos 143-146 de la Constitución” (Cabrera 1999, 41), su EAC de 1982 dedica el Capítulo Primero del Título IV al REF, cuyo artículo 45 estableció que Canarias goza de un REF especial; que en el caso de una futura vinculación de España a comunidades económicas supranacionales, en las negociaciones se tendrá en cuenta su peculiaridad; que el REF sólo podrá modificarse previo informe del PARCAN (aprobado por dos tercios); y que el PARCAN deberá ser oído en los proyectos de legislación financiera que afecten al REF.

9 La Ponencia estaba integrada por: Rafael Calzadilla, José Rodríguez Moure, Manuel de Ossuna, Benito Pérez Armas y Ramón Gil-Roldán.

Estas garantías se cimentaron sobre el hecho geográfico diferencial canario que Espino (1996, 1032-1033) resume en: insularidad, archipelágico, pequeño, alejado, fronterizo, de clima moderado, con variedad ecológica y geografía humana singular. Aspectos que el citado autor matiza asegurando que “frente a una posición acomodaticia en la exención y la subvención (...), cada uno de los instrumentos que den contenido al régimen especial debe contar con argumentos propios que expliquen su eficacia (...)” (1034).

La primera reforma del EAC de 1996 amplió su artículo 45 (entonces, artículo 46), aclarando que el REF es “propio de su acervo histórico” y que está “constitucionalmente reconocido”. Además, la incorporación de España a la UE obligó a especificar que “Dicho REF incorpora a su contenido los principios y normas aplicables como consecuencia del reconocimiento de Canarias como RUP de la UE”.

Ya por entonces, Canarias era la penúltima comunidad autónoma española en cuanto a la satisfacción ciudadana sobre su funcionamiento (Mota y Subirtas 2000, 131), y ello pese a su aparente estabilidad en torno a la figura del presidente autonómico, como se explicará en epígrafe VI.

En 2015, el PARCAN aprobó una segunda Propuesta de Reforma del EAC¹⁰, modificándose el Capítulo correspondiente al REF que pasó a ocupar los artículos 164 a 167, y pretendiéndose introducir lo siguiente:

- Se ampliaban las Disposiciones Generales subordinando la riqueza de Canarias al interés general e instando “al Estado y a la UE a adoptar las medidas económicas y sociales necesarias para compensar su carácter ultraperiférico”.
- Los Principios Básicos se ampliaban y ahora el REF también estaba “justificado por sus hechos diferenciales” y “se basa en una imposición menor a la del resto del Estado”.
- El nuevo artículo 166 ampliaba los procedimientos de modificación del REF, reforzando el papel del Parlamento y del Gobierno canario.
- Y el nuevo artículo 167, “Principio de solidaridad interterritorial”, resolvía dos demandas históricas canarias: la referida a los proyectos que “tendrán la consideración de interés general, a los efectos de la participación del Estado en su financiación”, y la elaboración de los

10 Boletín Oficial del Parlamento de Canarias número 151, de 13/04/2015.

Presupuestos Generales del Estado “procurando que las inversiones estatales para cada ejercicio presupuestario no sean inferiores al promedio que corresponda para el conjunto de las comunidades”.

Esa Propuesta de Reforma continuó en 2017 y 2018 su trámite en las Cortes, tras tardar veintiún meses en superar el debate de totalidad en el Congreso de los Diputados¹¹, lo que demuestra la dificultad que supone que la propuesta del PARCAN fuese aprobada por Coalición Canaria (CC) y Partido Socialista Canario-Partido Socialista Obrero Español (PSC-PSOE), y que votara en contra el Partido Popular (PP) que, sin embargo, era el partido mayoritario en las Cortes en esa Legislatura y en la anterior. Parecía que el consenso rodeaba el futuro de esa segunda reforma del EAC, pero otra variable del sistema de partidos en Canarias es que la reforma (Ley Orgánica 1/2018) fue votada en contra por Podemos en el Congreso y en el Senado¹². Y sin embargo, durante la X Legislatura y tras firmarse en 2019 el pacto de gobierno en Canarias entre cuatro partidos (PSOE, Podemos, Nueva Canarias y Agrupación Socialista Gomera), Podemos asumió la Consejería de Derechos Sociales, Igualdad, Diversidad y Juventud del Gobierno de Canarias¹³. Es decir, a dicho partido le correspondió desarrollar junto a sus socios la Ley más importante de la Comunidad Autónoma, tras oponerse a ella.

Para comparar la transformación de los argumentos políticos durante los últimos cuarenta años, se ha recabado el análisis del primer presidente de la Junta Preautonómica de Canarias, Alfonso Soriano y Benítez de Lugo¹⁴, designado como tal en 1978 (cuatro años antes de aprobarse el EAC), quien considera lo siguiente:

1. Actualmente no se discuten los beneficios que generó para Canarias la pertenencia de España a la UE, pero hace treinta años no existía tal unanimidad, ya que según Soriano “el debate de la incorporación de Canarias a la entonces Comunidad Económica

11 Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados número 20, de 13/12/2016.

12 Diario de Sesiones del Senado 86, de 24/10/2018. Ver APÉNDICE

13 Decreto 121/2019, Boletín Oficial de Canarias (BOC) número 37, de 18/07/2019.

14 Testimonio oral grabado por el autor mediante entrevista personal con cuestionario semiestructurado, realizada en Santa Cruz de Tenerife.

- Europea fue tremendo, pues había un sector menor a favor y otro que estaba enfrentado totalmente, sobre todo el sector comercial de Las Palmas”.
2. En estos 40 años no se ha discutido la garantía constitucional del REF, pero Soriano recuerda que “Adolfo Suárez [presidente del Gobierno de España de 1977 a 1981] dio instrucciones para que no se admitiera más especificidad que el País Vasco y Navarra. La única que consiguió eso fue Canarias”.
 3. En los cuatro años previos a la aprobación del EAC (1978-1982), en los que ejerció su labor la Junta Preautonómica de Canarias, no existía debate alguno sobre las especificidades canarias, pues Soriano destaca que “en ese momento lo que preocupaba era el EAC, y no se llegó a más porque entonces nadie pensaba ni remotamente en la integración en la UE. La guerra era si había un desequilibrio entre Las Palmas y Tenerife”.
 4. Y en cuanto a la inclusión de Canarias en las RUP, Soriano afirma que el archipiélago los consiguió “gracias a que está Francia defendiendo los intereses de sus provincias” de ultramar.

Si bien es cierto que en 1982 se aprobó el EAC, que sumaba el hecho geográfico diferencial a la garantía constitucional existente desde 1978 en relación al REF, no es menos cierto que desde el 17 de marzo de 1978 (nueve meses antes de aprobarse la Constitución), el archipiélago ya contaba con una Junta Preautonómica. El papel de los Cabildos como auténticos gobiernos insulares (en ausencia de Diputaciones Provinciales como en el territorio español peninsular), y del pleito insular entre las dos islas capitalinas (Tenerife y Gran Canaria), se observa con nitidez en la elección del citado primer presidente de la Junta Preautonómica, Alfonso Soriano, “En medio de una tormentosa sesión repleta de enfrentamientos entre los propios miembros de la UCD canaria” (Cabrera 1999, 34). Es más, la asamblea constituyente, que se celebró en el Parador de Turismo de Las Cañadas del Teide el 14 de abril de 1978, estuvo curiosamente compuesta por los representantes canarios en el Congreso de los Diputados y el Senado, y por los presidentes de los siete Cabildos insulares, demostrándose así la decisiva influencia de dichas instituciones preautonómicas en el establecimiento de los cimientos de la futura autonomía canaria.

El actual REF parte de la Ley 30/1972 sobre REF de Canarias¹⁵ que, promulgada en plena dictadura del general Francisco Franco, ya establecía importantes beneficios fiscales para las islas. Curiosamente, cuarenta y dos años después, la normativa para la creación de la Agencia Tributaria Canaria en el año 2014 incorporaría a sus funciones la recaudación de los tributos procedentes del REF (Suay 2015, 209).

4. RADIOGRAFÍA DE LA ESPECIFICIDAD

Tras asentarse la garantía institucional del REF en la Constitución, e iniciarse su desarrollo en el EAC y sus reformas, así se desarrolló el armazón legislativo nacional del REF:

- a) Ley 20/1991¹⁶, que implantó el Arbitrio sobre la Producción y la Importación y creó el IGIC.
- b) Ley 19/1994¹⁷, creándose la RIC y la ZEC.
- c) Real Decreto-ley 1758/2007 por el que se aprobó el Reglamento de desarrollo de la Ley 19/1994¹⁸, tras los Reales Decretos-leyes 2/2000¹⁹ (tercera reforma del REF) y 12/2006²⁰ (cuarta reforma del REF).
- d) Real Decreto-ley 15/2014²¹ (quinta modificación del REF), que impulsó la industria cinematográfica (Canarias Cultura en Red S.A., 2019)²².
- e) Y el último pilar fue tramitado conjuntamente con la reforma del EAC de 2018 y, tras el informe del PARCAN otorgado en 2017²³,

15 BOE número 176, de 24/07/1972.

16 Ley 20/1991 (BOE número 137, de 08/06/1991).

17 Ley 19/1994 (BOE número 161, de 07/07/1994).

18 BOE número 14, de 16/01/2008.

19 BOE número 151, de 24/06/2000.

20 BOE número 312, de 30/12/2006.

21 BOE número 307, de 20/12/2014.

22 Entre los cientos de títulos destacan recientemente 'La red avispa' de Olivier Assayas, 'The Midnight Sky' de George Clooney, 'The Eternals' de Marvel, 'The Witcher' y 'Sky Rojo' de Netflix, 'Rambo, The Last Blood' de Silvester Stallone, 'Wonder Woman' de Warner Bros., 'Aliados' de Brad Pitt y Robert Zemeckis, 'Jason Bourne' de Paul Green, 'Fast and Furious 6' de Justin Lin y 'Han Solo' una historia de Star Wars.

23 BOPC número 150, de 16/05/2017.

se aprobó la Ley 8/2018²⁴, consolidando el concepto de doble insularidad para las islas no capitalinas, aumentándose al 75% la bonificación al transporte aeromarítimo de pasajeros y al 100% el de mercancías, y anclándose el estatus canario en la legislación española diferenciándolo de los Presupuestos Generales del Estado, desvinculándose así de su negociación anual.

La normativa supranacional que ha permitido estas medidas están ancladas en diversos apartados que se iniciaron con la entrada en vigor en 1999 del Tratado de Ámsterdam por el que se modificó el Tratado de la UE, firmado en Ámsterdam en 1997²⁵, al pasar Canarias a formar parte de las RUP (artículo 299). Posteriormente, con la entrada en vigor en 2009 del Tratado de Lisboa²⁶, el Tratado de Funcionamiento de la UE fijó el paraguas comunitario definitivo para el tratamiento diferenciado de Canarias de la siguiente manera:

- a) El artículo 349 detalla los nueve territorios RUP, sus características y las políticas para garantizar su desarrollo.
- b) El artículo 355 garantiza la aplicación de las disposiciones de los Tratados a estas regiones.
- c) Y el artículo 107 autoriza las ayudas a las RUP, evitando que las ayudas de Estado sean incompatibles con el mercado interior.

Solo con cargo a fondos comunitarios, entre 2014 y 2020 se destinaron más de 13.000 millones de euros del presupuesto comunitario a las RUP (Parlamento Europeo, 2017).

No obstante, el estatus de las RUP no siempre ha gozado de un respaldo unánime, hasta que en 2015 el Tribunal de Justicia de la UE sentó la jurisprudencia que garantiza su trato preferencial²⁷ ante las pretensiones

24 BOE número 268, de 06/11/2018.

25 DOCE C340, de 10/11/1997.

26 Versiones consolidadas del Tratado de la UE y del Tratado de Funcionamiento de la UE (DOCE C202, de 07/06/2016).

27 Sentencia Tribunal Justicia UE C-132/14, C-133/14, C-134/14, C-135/14 y C-136/14, de 15 de diciembre de 2015, sobre las RUP de la UE. Recuperado el 1 de abril de 2023 de <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=165228&pageIndex=0&doclang=es&mocde=req&dir=&occ=first&part=1&cid=196631>

del Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo para que los habitantes de estas regiones no tuvieran la misma consideración que los europeos continentales, sentenciando que:

- “Si los Tratados recogen una disposición más específica que puede constituir la base jurídica de la medida en cuestión, la medida debe basarse en dicha disposición”; y el artículo 349 pertenece a un Tratado.
- “Los ámbitos políticos de las RUP han pasado (...) de ser la causa de las medidas específicas (...) a constituir su objeto”.
- Y tranquilizando a quienes observen en este trato preferencial un riesgo para otros territorios: “el artículo 349 TFUE contiene una válvula de seguridad integrada: las medidas específicas «no pondrán en peligro la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico de la Unión»”.

5. PRINCIPALES HERRAMIENTAS DIFERENCIADORAS

Reserva para Inversiones en Canarias (RIC). Es el elemento más importante del REF y un incentivo para incrementar las inversiones al que se pueden acoger empresas y particulares, ahorrando fiscalmente a cambio de volver a invertir en las islas la dotación acumulada, contribuyendo a su desarrollo económico. Las empresas pueden destinar hasta el 90% de los beneficios no distribuidos y pagar solo el Impuesto sobre beneficios (30%) sobre el resto. Miranda (2011, 43) lo explica así:

Beneficio antes de impuestos	100 €
Dotación RIC	- 80 €

Base imponible	20 €
Impuesto sobre beneficios (30%)	6 €

Es decir, si una empresa obtiene un millón de euros de beneficios y dota la RIC con 900.000 euros, en lugar de pagar 300.000 euros en impuestos pagaría 30.000 euros, debiendo mantener en funcionamiento la inversión que realice durante unos años, cumplir ciertos requisitos y pudiendo “promover

la utilización del Archipiélago como plataforma privilegiada para la realización de aquellas en países del África Occidental”²⁸.

Pero el desconocimiento sobre los usos posibles de la RIC alcanza al poder legislativo. Durante el testimonio oral grabado a la ex-portavoz del Grupo Podemos en el PARCAN, Noemí Santana, al ser preguntada sobre qué usos alternativos le daría a la RIC, afirmó que “a nosotros nos gustaría destinarlo única y exclusivamente a la generación de empleo”. Sin embargo, la original Ley 19/1994 ya permitía en su artículo 27 destinar las cantidades acumuladas en la RIC, ampliándose en el Real Decreto-ley 15/2014.

Los resultados de la RIC han sido muy destacados. Por ejemplo, las empresas que no dotan RIC presentan “mayores dificultades para hacer frente a sus compromisos financieros” y existe un efecto “sensiblemente positivo y significativo entre las dotaciones a la RIC y la creación de empleo”, ya que “un incremento de un 1% de las dotaciones a la RIC provoca un incremento entre un 1,23% y 3,56% en el número de trabajadores” (Dorta y Correa 2007, 421-422). Además, la dotación a la RIC entre 1994 y 2014 superó los 27.000 millones de euros (Miranda 2011, 48; Consejo Económico y Social de Canarias 2015), más del 6% del PIB anual de Canarias (antes de la crisis económica de 2008).

No obstante, estudios previos han caracterizado la RIC como una herramienta de “permanente inseguridad, pues a la oscuridad o silencio de su regulación normativa se ha unido un sesgo muy determinado de la Administración Tributaria en su interpretación cotidiana del incentivo” (Gorjón 2011, 642).

Zona Especial Canaria (ZEC). Recogida en el REF desde la Ley 19/1994, autorizada por la Comisión Europea mediante carta en 2000 (Martín 2007, 109) y regulada por el Real Decreto-ley 2/2000, la ZEC supone la mejor fiscalidad de Europa ya que las empresas autorizadas tributarán el Impuesto de Sociedades al 4% en lugar del 25%. Las empresas instaladas en la ZEC (entre las que están Atos, Vueling, Würth o Rolls-Royce Marine) pasaron de generar 2.928 empleos en 2012 a 4.674 en 2015 (Consortio

28 Esta perspectiva de África como una oportunidad supera la imagen de la crisis de los cayucos o los discursos de la invasión, la inmigración pobre o la capacidad de carga del Archipiélago (Asín y Godenau 2014, 142-143).

de la ZEC 2019). En total, entre 2000 y 2014 se autorizó la instalación de 1.248 empresas que generaron 15.599 nuevos empleos y una inversión de 2.307 millones de euros (Consejo Económico y Social de Canarias 2015; y CEOE-Tenerife 2019, 118-119). Además, es notable la aportación de este incentivo fiscal a la diversificación de la estructura de la economía canaria.

Zonas Francas. La ZF del Puerto de Santa Cruz de Tenerife fue creada en 2006²⁹ y su normativa se modificó en 2015³⁰. La ZF de Gran Canaria fue creada en 1998³¹ y su ámbito territorial se amplió en 2014³². No todos los puertos de España cuentan con ZF, pero las dos capitales canarias sí. “La UE se basa en una unión aduanera”, indican los antecedentes del código aduanero comunitario³³; y dado que “La ZF es un destino aduanero”, representan “un instrumento al servicio de la logística de las empresas con el fin de aumentar su rentabilidad y la eficacia de sus operaciones” (Arteaga et al. 2002, 6-7). Las empresas de las ZF pueden desarrollar cualquier tipo de actividad, obteniendo exención total de aranceles a la importación y de impuestos sobre las mercancías importadas con origen y destino en un tercer país fuera de la UE, simplificación de la gestión aduanera y acceso a la ZEC y la RIC.

Impuesto General Indirecto Canario (IGIC). La cuarta gran herramienta es la menor presión fiscal indirecta: el tipo general del Impuesto sobre el Valor Añadido que se aplica en el territorio peninsular español es del 21% (Agencia Tributaria, 2017), y el del IGIC es del 7%³⁴.

Además de la RIC, ZEC, ZF e IGIC, existen otras herramientas tales como:

- El Régimen Especial de Abastecimiento (REA), que garantiza productos agroalimentarios a precios razonables.

29 Orden EHA/93/2006 (BOE número 24, de 28/01/2006).

30 Orden HAP/356/2015 (BOE número 53, de 03/03/2015).

31 Orden de 24 de abril de 1998 (BOE número 101, de 28/04/1998).

32 Orden HAP/1469/2014 (BOE número 189, de 05/08/2014).

33 Reglamento (UE) 952/2013 (DOCE L259, de 10/10/2013).

34 Ley 4/2012 (BOC número 166, de 12/07/2012). Posteriormente se redujo al 6,5% y se volvió a subir al 7%.

- El Arbitrio a la Importación y Exportación de Mercancías (AIEM), que grava la importación si compite con productos del archipiélago.
- Las Deducciones por Inversiones en Canarias (DIC), en la cuota íntegra del Impuesto de Sociedades si se crean establecimientos en Marruecos, Mauritania, Senegal, Gambia, Guinea Bissau y Cabo Verde.
- Deducciones por innovación tecnológica del 45% y por producciones cinematográficas y espectáculos del 40%.

No obstante, de la documentación analizada tras la entrevista realizada entonces al secretario general de la Confederación Provincial de Empresarios de Santa Cruz de Tenerife, Pedro Alfonso Martín³⁵, se concluye que los empresarios canarios solicitan otras medidas tales como la quinta libertad del aire (CEOE-Tenerife 2013, 4), reducir las tasas portuarias y aeroportuarias (ibídem, 5), exención de las tasas sobre emisiones de CO₂ en el transporte aéreo y marítimo (ibídem, 6), equiparar el precio del agua al de la Península Ibérica (ibídem, 9), permitir que la RIC pueda materializarla cualquier sociedad de un grupo empresarial (CEOE-Tenerife 2015, 8-11) e implantar exenciones regresivas en las cotizaciones a la Seguridad Social (Confederación Regional de Empresarios de las Islas Canarias 2013, 21). Todo ello, teniendo en cuenta la tradicional “escasa proyección exterior de las actividades isleñas” (Luxán y Solbes 1998, 210).

6. CUADRO DÉCADAS SIN MAYORÍAS ABSOLUTAS

Explicar el anterior volumen de decisiones políticas requiere, además de concretar las actuaciones, conocer la estructura en la que han tenido lugar, ya que “una estructura social o política sólo existe en la medida en que constriñe la actuación o le concede oportunidades para que se produzca” (Marsh y Stoker 1997, 198-199).

En Canarias ningún partido ha obtenido mayoría suficiente para gobernar en solitario: han sido necesarios pactos o gobiernos en minoría (siempre

35 Testimonio oral recabado por el autor mediante entrevista telefónica con cuestionario semiestructurado.

de una formación nacionalista) con apoyo del partido que en ese momento ostentara el Gobierno de España, ya que en las Cortes Generales este obtenía reciprocidad de los nacionalistas (Cuadro 1).

CUADRO 1
PRESIDENTES Y PACTOS DE GOBIERNO EN CANARIAS

Legislatura	Presidente y partido	Gobierno: partidos y nº diputados (la mayoría está situada en 31 escaños)
I (1983-1987)	Jerónimo Saavedra-PSOE	PSOE (27) + AM (3) + AGI (2) + AHI (1)
II (1987-1991)	Fernando Fernández-CDS (87-88)	CDS (13) + AIC (11) + AP (6) + AHI (2)
	Lorenzo Olarte-CDS (88-91)	
III (1991-1995)	Jerónimo Saavedra-PSOE (91-93)	PSOE (23) + AIC (16) + AM (2)
	Manuel Hermoso-AIC (93-95)	AIC (16) + CDS (7) + ICAN (5) + AM (2)
IV (1995-1999)	Manuel Hermoso-CC	CC (21) + PP (18)
V (1999-2003)	Román Rodríguez-CC	CC (24) + PP (16)
VI (2003-2007)	Adán Martín-CC	CC (21) + PP (17)
VII (2007-2011)	Paulino Rivero-CC	CC (17) + PP (15)
VIII (2011-2015)	Paulino Rivero-CC	CC (20) + PSOE (15)
IX (2015-2019)	Fernando Clavijo-CC	CC (16) + PSOE (15)
X (2019-2023)	Ángel Víctor Torres-PSOE	PSOE (25) + NC (5) + Podemos (4) + AsG (3)

Fuente: Elaboración propia a partir de García Rojas y Báez (2014, 153), ISTAC y Canarias Ahora.

Buena parte de esta situación se debe a que “El sistema electoral canario no sólo influye en la composición de la cámara autonómica”, sino que “también ejerce influencia en la fragmentación del sistema de partidos” (Báez 2016, 40).

Los gobiernos no suelen durar cuatro años, ya que se han sucedido mociones de censura, cuestiones de confianza y rupturas de pactos; y en varias Legislaturas el partido más votado no ha formado gobierno. Pero todos han fomentado las especificidades canarias, añadiendo nuevas medidas sobre las existentes y no sustituyéndolas. No hay que olvidar que “el ejecutivo en un sistema parlamentario se sustenta en una mayoría en la Asamblea controlada a través de los partidos, cuyo líder suele ser el presidente del Gobierno” (García Rojas 2001, 171). Así como que en este trato preferente del gobierno central al regional también ha influido el hecho de que los gobiernos

autonómicos son ejecutivos en los que el presidente “reúne en su figura la condición de jefe de Gobierno y presidente de la Comunidad Autónoma”, a diferencia del presidente del Gobierno de España que “es presidente del Gobierno, pero no jefe del Estado” (García Rojas 2004, 111). No obstante, esta situación de predominio gubernamental de partidos no estatales no es exclusiva de Canarias, pues a partir de los años 90 estos “empezaron a traducir su representación parlamentaria en participación gubernamental” (Barrio et al. 2010, 18).

7. LA CONDICIÓN ULTRAPERIFÉRICA

La insularidad “constituye un atributo geográfico que modula las opciones y perfiles de especialización”, hasta el punto de que pocos discuten “la influencia del hecho insular en la concreción de diversas características regionales” (Hernández et al. 2010, 780). Pese a que “las RUP no se encuentran en disposición de aprovechar las ventajas del mercado interior europeo como espacio homogéneo de relaciones económicas competitivas” (Bonnet 1999, 11), dicha condición es explotada en diversos escenarios, pues la ZF de Tenerife ostentó desde 2016³⁶ la Vicepresidencia de la Asociación de ZF de Las Américas³⁷ (y posteriormente, la Presidencia). Además, los Presupuestos Generales de Canarias previeron un incremento del 77% de los ingresos directos procedentes del REF entre 2012 y 2020 (Cuadro 2). Y la especificidad canaria está tan asentada en el ideario político local que se utiliza fuera de las Islas³⁸.

36 ZF de Tenerife. “Tenerife se convertirá en 2017 en la capital de las ZF Iberoamericanas”. Recuperado el 1 de abril de 2023 de <http://zonafrancatenerife.es/tenerife-se-convertira-en-2017-en-la-capital-de-las-zonas-francas-iberoamericanas/>

37 Asociación de Zonas Francas de Las Américas. Recuperado el 1 de abril de 2023 de <http://www.asociacionzonasfrancas.org/es>

38 Europa Press. 2016, 7 de noviembre. “Clavijo destaca en Londres que Canarias es la región con más ventajas fiscales de toda Europa”. Recuperado el 1 de abril de 2023 de <http://www.europapress.es/islas-canarias/noticia-clavijo-destaca-londres-canarias-region-mas-ventajas-fiscales-toda-europa-20161107113309.html>

CUADRO 2
INGRESOS LEYES DE PRESUPUESTOS DE CANARIAS (MILLONES DE EUROS)

Capítulo - Concepto - Subconcepto	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
2. Impuestos Indirectos									
288 Participación recursos derivados REF	433,4	582,6	539,9	596,1	612,6	696,2	787,1	755,0	786,8
3. Tasas, precios públicos y otros									
35202 Coste gestión tributos del REF	34,1	38,7	40,4	48,8	52,5	39,8	39,8	39,8	39,8
TOTAL	467,5	621,3	580,3	644,8	665,1	736,0	826,9	794,8	826,6

Fuente: Elaboración propia a partir de las Leyes de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Canarias.

No obstante, este optimismo generalizado debe matizarse, pues “los costes de financiación en las regiones de la periferia son más altos que en las regiones centrales”, por lo que “la localización de una empresa en una región RUP implica aceptar costes financieros más altos” porque iniciativas como la RIC “difícilmente llegan a compensar el efecto del diferencial de tipos de interés” (Rivero et al. 2013, 59).

Breve perspectiva comparada sub-nacional

En Política Comparada, los estudios de caso de un solo país “pueden proporcionar descripciones contextuales, generar hipótesis, confirmar y descartar teorías” (Landman, 201: 55), y ayudan a comprender situaciones atípicas. Así, sobre la Disposición Adicional Primera de la Constitución que establece el respeto de los derechos históricos de los territorios forales, el artículo 41 del Estatuto de Autonomía del País Vasco³⁹ estableció que “las relaciones de orden tributario entre el Estado y el País Vasco vendrán reguladas mediante el sistema foral tradicional de Concierto Económico o Convenios”. Las Instituciones de los Territorios Históricos regulan su régimen tributario y recaudan sus impuestos (con excepciones), aportando posteriormente al Estado un cupo global en los términos acordados en una Comisión Mixta.

39 Ley Orgánica 3/1979 (BOE número 306, de 22/12/1979).

El Concierto Económico Vasco del periodo democrático se aprobó en 1981⁴⁰ (basado en el Concierto de Álava), y como su periodo de vigencia expiraba en diciembre de 2001, en 2002 se aprobó la Ley del nuevo Concierto⁴¹, reformada por las Leyes 28/2007⁴², 7/2014⁴³ y 10/2017⁴⁴. Junto a esta se aprobó el método de cálculo del cupo vasco hasta 2021⁴⁵, cerrándose el edificio legislativo con la Ley 3/1989 de Armonización, Coordinación y Colaboración Fiscal del Parlamento Vasco⁴⁶. Básicamente, el Concierto reconoce a las Administraciones vascas la capacidad de decidir y recaudar sus impuestos, estando obligadas a financiar el 6,24% (el denominado cupo vasco) de las Competencias No Asumidas que ejecuta el Estado (la Corona, Relaciones Exteriores o Defensa). Dicho porcentaje se estableció en proporción a la renta del País Vasco en comparación a la del conjunto de España, y el resto del dinero se distribuye para financiar las actividades del Gobierno Vasco (70%), Diputaciones (15%) y Ayuntamientos (15%).

Con el mismo amparo constitucional se aprobó la Ley Orgánica 13/1982 de reintegración y «amejoramiento» del Régimen Foral de Navarra⁴⁷, puesta en marcha estando vigente el Convenio de 1969 entre el Estado y Navarra, por lo que ante la transformación autonómica y las reformas tributarias, en 1990 se aprobó un nuevo Convenio⁴⁸. Básicamente, Navarra regula su propio régimen tributario (armonizado) y realiza una aportación anual al Estado, pero bajo un método de cálculo distinto al vasco, pues también se tiene en cuenta el importe de las Competencias No Asumidas pero se le aplica un índice de imputación del 1,6% (según el cálculo de cuánto contribuye dicha autonomía a la riqueza de España).

La traducción del sistema foral supone que ambas comunidades autónomas cuentan con el doble de financiación pública por habitante que la media del resto de autonomías de régimen común (Viñas, 2017), y encabezan los niveles de gasto social por habitante, así como cuentan con

40 Ley 12/1981 (BOE número 127, de 28/05/1981).

41 Ley 12/2002 (BOE número 124, de 24/05/2002).

42 BOE número 257, de 26/10/2007.

43 BOE número 97, de 22/04/2014.

44 BOE número 316, de 29/12/2017.

45 Ley 11/2017 (BOE número 316, de 29/12/2017).

46 BOE número 60, de 10/03/2012.

47 BOE número 195, de 16/08/1982.

48 Ley 28/1990 (BOE número 310, de 27/12/1990).

los mayores PIB per cápita y ocupan los últimos puestos en déficit y deuda pública (Viñas, 2015).

Por último, Cataluña pertenece al régimen común de financiación como el resto de las comunidades autónomas, lo que no obsta para que su Asamblea Legislativa solicitara al Gobierno de España su inclusión en el grupo de las autonomías con Concierto Económico⁴⁹. Dicha posibilidad ha sido desechada por el momento porque el Instituto de Análisis Económicos del Centro Superior de Investigaciones Científicas cifró en 16.000 millones de euros la cantidad “que habría que detraer del resto de las comunidades de régimen común, lo que supondría reducir la financiación de éstas en algo más del 12%” (de la Fuente 2012, 6-7).

8. CONCLUSIONES

Primera.- El análisis realizado ha permitido mostrar cuál ha sido el diseño acumulativo de la especificidades canarias llevado a cabo durante casi cuarenta años por el conjunto de los partidos políticos que han estado al frente de los poderes ejecutivo y legislativo, en todos los ámbitos territoriales: autonómico, nacional y europeo. Poderes públicos que, contrariamente, miraban con escepticismo el rol comunitario en los albores de la autonomía.

Segunda.- Esta situación diferenciadora – más de singularidad que de privilegio – se ha mantenido a lo largo del tiempo, ampliando un catálogo de ventajas económicas que no han sido criticadas políticamente hasta el año 2015, cuando el partido Podemos obtiene grupo propio en el Parlamento de Canarias. Hasta ese año, los actores justificaban el particular desarrollo económico y fiscal de Canarias por la situación en la que se encuentran sus habitantes en comparación al resto de los españoles, dadas las características que el archipiélago comparte con las demás regiones ultraperiféricas y que le sitúan en una posición de desventaja. Pero este nuevo partido ha abierto las dudas al calificar de paraíso fiscal el escenario generado.

Tercera.- La identificación y el diseño histórico de las herramientas fiscales y económicas que Canarias tiene diferentes al resto de las comu-

49 Informe de la Comisión de Estudio de un Nuevo Modelo de Financiación basado en el Concierto Económico, Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña 175, de 03/11/2011.

nidades, muestra que el objetivo de los poderes públicos ha sido aplicar simultáneamente diferentes medidas compatibles entre sí, lo que ha permitido multiplicar exponencialmente sus resultados de cara al desarrollo armónico de las Islas, dada la incidencia que dichas medidas tienen sobre la generación de empleo. Aunque es más acertado decir que sobre la contención del crecimiento del paro, ante la alta tasa de desempleo que aún existe en las islas.

Cuarta.- La posible ampliación de las ventajas económicas y fiscales de Canarias, aparentemente no tiene más límite que la imaginación del legislador. Durante el ámbito longitudinal 1972-2018 en el que estas medidas se han ido añadiendo unas sobre otras, no se ha eliminado ninguna de las que ya existían anteriormente: no se han sustituido unas medidas por otras, sino que se han añadido unas medidas sobre otras o se ha ampliado el margen de actuación de las existentes. Es más, la segunda reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias amplió las especificidades económicas y fiscales del archipiélago, llegando al punto de indicarle al Gobierno de España lo que tendría que hacer con los futuros Presupuestos Generales del Estado en relación a Canarias. Además, también se ampliaron los límites del anclaje de ciertas medidas en el Régimen Económico y Fiscal de Canarias, para no tener que negociarlas cada año en los Presupuestos.

Quinta.- El análisis político efectuado indica que las particularidades electorales canarias, tanto en relación a la desequilibrada distribución insular de los escaños de su Parlamento, como a la propia configuración de los gobiernos autonómicos, no han sido obstáculos para que continuara la ampliación de medidas económicas y fiscales que han situado a la región en su posición de singularidad.

Sexta.- El Régimen Económico y Fiscal de Canarias es la norma básica que ha permitido desarrollar sus beneficios más importantes, habiéndose identificado los cimientos del anclaje de la especificidad canaria en el marco normativo español, pues el REF está garantizado en la disposición adicional tercera de la Constitución Española. Además, la condición de RUP que ampara sus beneficios se implantó en el Tratado de Ámsterdam y quedó consagrada por la jurisprudencia comunitaria y por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, obligando a las instituciones europeas a respetar esa posición de singularidad y el posible agravio comparativo con los europeos continentales. Y por último, el propio REF ha ido creciendo con cada reforma del EAC, con cada Ley y con cada nuevo reglamento de esta materia.

Séptima.- Para valorar el alcance de esta situación, basta citar comparativamente a la Comunidad Autónoma de Cataluña, que pese al calado del conflicto político independentista que se viene produciendo entre esta y el resto del Estado, sus especificidades no están recogidas en la Carta Magna, mientras que las de Canarias sí. No obstante, los conciertos económicos vasco y navarro sí que compiten con la intensidad de la singularidad canaria, aunque en otro tipo de políticas públicas más centradas en la financiación autonómica que en la actividad económica directa del sector privado.

Octava.- La identificación efectuada de su diseño actual muestra un territorio en el que las empresas pueden pagar menos impuestos y obtener más beneficios económicos que en cualquier otro lugar de la UE, en el que su industria local cuenta con especiales medidas de protección y en el que la fiscalidad indirecta es tres veces menor que en el resto de España. Siempre, eso sí, con unas contraprestaciones a cargo de las empresas que les obligan a colaborar invirtiendo en el desarrollo económico de las Islas.

APÉNDICE

En relación a la nota al pie número 12, es importante dejar constancia de la similitud de las principales intervenciones de los diferentes portavoces de los grupos parlamentarios durante el debate de totalidad en el Congreso de los Diputados de la segunda propuesta de reforma del EAC⁵⁰:

- a) El representante del PARCAN, José Miguel Ruano León (portavoz de CC en la Cámara autonómica), afirmó que “Nuestra propuesta es movernos (...) en un marco que permita el acuerdo y lo hacemos mejorando el autogobierno y el encaje de Canarias en España como una nacionalidad singular, diferenciada, lejana e insular, que tiene hoy reconocimiento expreso en el derecho primario de la UE”.
- b) El también representante del PARCAN, Iñaki Álvaro Lavandera (portavoz del PSC-PSOE), indicó que esa reforma “incorpora al edificio constitucional de nuestro país el reconocimiento a nuestras singularidades, que no es otra cosa que el reconocimiento a nuestra realidad física como territorio, a nuestras barreras estructurales, a nuestra lejanía e insularidad”.
- c) La representante del Grupo Mixto en el Congreso, Ana María Oramas González-Moro (CC), subrayó que “el mar nos define y nos hace isla, nos separa y aleja del continente y, por tanto, es el origen de nuestro incontestable hecho diferencial: la doble insularidad y la lejanía”.
- d) Y el representante del Partido Nacionalista Vasco (PNV), Mikel Legarda Uriarte, afirmó que: “si algo ha caracterizado a las Islas Canarias (...) ha sido su identidad singular, con manifestación en un régimen normativo, administrativo, institucional, económico y fiscal particular, motivado principalmente por sus circunstancias geográficas de lejanía e insularidad”.

50 Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados número 20, de 13/12/2016.

BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA TRIBUTARIA (2017). "Nuevos Tipos impositivos del IVA". Recuperado el 1 de abril de 2023 de http://www.agenciatributaria.es/static_files/AEAT/Contenidos_Comunes/La_Agencia_Tributaria/Segmentos_Usuarios/Empresas_y_profesionales/Novedades_IVA_2014/Nuevos_tipos_IVA.pdf
- AGUILERA, F., BRITO, A., CASTILLA, C., FERNÁNDEZ-PALACIOS, J.M. y RODRÍGUEZ, A. (1992): "Economía y ecología en Canarias: una aproximación". *Revista de Estudios Regionales*, 34, 15-52. Recuperado el 1 de abril de 2023 de <http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf388.pdf>
- ARTEAGA, J., MORENO, S. Y MARTÍNEZ, X (2002): *Las Zonas Francas en Canarias*. Las Palmas de Gran Canaria: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Recuperado el 1 de julio de 2021 de <http://ecopub10.webs.ull.es/ponencias/franca.pdf>
- ASAMBLEA CANARIA POR EL REPARTO DE LA RIQUEZA (2012, 8 de diciembre): "Canarias por la Renta Básica de las Iguales ocupa la Cámara de Comercio de Santa Cruz de Tenerife". Recuperado el 1 de abril de 2023 de <https://www.asambleacanariaporelrepartodelriqueza.org/2012/12/18/canarias-por-la-renta-basica-de-las-iguales-ocupa-la-camara-de-comercio-de-santa-cruz-de-tenerife/>
- ASÍN, M. Y GODENAU, D. (2014): "Movilidad migratoria y Estrategia 2020 en la Región Ultraperiférica de Canarias". En *Movilidad y Gran Vecindad en las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea*, dirigido por María Asunción Asín y Dirk Godenau. Santa Cruz de Tenerife: Cabildo Insular de Tenerife. 113-151.
- BÁEZ, A. (2016): "Sistema electoral y sistema de partidos canario". En *La reforma del sistema electoral canario: materiales para su discusión*, coordinado por Moisés Simancas. San Cristóbal de La Laguna: Universidad de La Laguna, 38-46.
- BARRIO, A., RODRÍGUEZ, J., BARAS, M. Y BARBERÀ, O. (2010): "Partidos de ámbito no estatal y gobernabilidad multinivel: el caso de España (1977-2008)". *Working Papers*, (291): 1-28. Recuperado el 1 de abril de 2023 de <https://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/wp291.pdf?noga=1>
- BONNET, M. (1999): "La política regional europea en Canarias". *Boletín Económico de ICE*, (2627), 7-17.
- BOTE, V. (2014): "La búsqueda de empleo (I). Los incentivos frente al 'derecho de prestación'". En *Reflexiones sobre el mercado de trabajo: continuar la reforma*, dirigido por Miguel Marín. Madrid: Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, 111-122. Recuperado el 1 de abril de 2023 de https://fundacionfaes.org/file_upload/publication/pdf/20140701102457reflexiones_sobre_el_mercado_de_trabajo_continuar_la_reforma.pdf
- CABRERA, M. (1999): *Derecho de las instituciones públicas canarias*. Santa Cruz de Tenerife: Miguel Cabrera Pérez-Camacho.
- LUQUE, R. (2003): *Canarias: Textos fundamentales para la Autonomía*. San Cristóbal de La Laguna: Rafael Luque Cambre.
- CHULIÁ, E. y AGULLÓ, M. (2012): *Cómo se hace un trabajo de investigación en Ciencia Política*. Madrid: Catarata.
- COLINO, C. (2012): "Las administraciones públicas y el sistema político". En *Las administraciones públicas en España*, editado por José Antonio Olmeda, Sebastián Parrado y César Colino. Valencia: Tirant Lo Blanch, 9-42.

- CONFEDERACIÓN REGIONAL DE EMPRESARIOS DE LAS ISLAS CANARIAS (2013): "Actualización del Régimen Económico y Fiscal para Canarias para el periodo 2014-2020".
- CONFEDERACIÓN PROVINCIAL DE EMPRESARIOS DE SANTA CRUZ DE TENERIFE (2013): "Razones para la actualización del REF".
- CONFEDERACIÓN PROVINCIAL DE EMPRESARIOS DE SANTA CRUZ DE TENERIFE (2015): "Análisis del RD 1022/2015, de 13 de noviembre, que modifica el Reglamento de la Ley 19/1994, de 6 de julio del REF, en las materias referentes a incentivos fiscales de la imposición indirecta, la RIC y la ZEC, aprobado por el RD 1758/2007, de 28 de diciembre".
- CONFEDERACIÓN PROVINCIAL DE EMPRESARIOS DE SANTA CRUZ DE TENERIFE (2019): "2018: La economía canaria en gráficos".
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE CANARIAS (2015): "Informe anual 2015: la economía, la sociedad y el empleo en Canarias durante el año 2014". Recuperado el 1 de abril de 2023 de http://www.cescanarias.org/ces_ia_14-15/archivos/libro_ia14-15.pdf
- CONSORCIO DE LA ZONA ESPECIAL CANARIA (2019): "Memoria Anual, Canarias ZEC Invest & Live".
- CORBETTA, P. (2010): *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGraw-Hill.
- DE LA FUENTE, Á. (2012): *Sobre el Pacto Fiscal y el sistema de Concerto*. Universidad Autónoma de Barcelona. Recuperado el 1 de abril de 2023 de <http://pareto.uab.es/wp/2012/90212.pdf>
- DEL PINO, E. Y RUBIO, M. (2016): "El Estudio comparado de las transformaciones del Estado de Bienestar y las políticas sociales: definiciones, metodología, temas de investigación". En *Los Estados de Bienestar en la encrucijada: políticas sociales en perspectiva comparada*, dirigido por Eloísa del Pino y María Josefa Rubio. Madrid: Editorial Tecnos. 27-68.
- DORTA, J. y CORREA, A. (directores) (2007): *La RIC y el comportamiento empresarial: un estudio de los efectos de la RIC en la empresa canaria durante los años 1994 a 2002*. Las Palmas de Gran Canaria: Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias. Recuperado el 1 de abril de 2023 de <http://www.datosdelanzarote.com/Uploads/doc/La-RIC-y-el-comportamiento-empresarial-20101124094056932RICycomportamientoeempresarial1994-2002.pdf>
- ESPINO, R. (1996): "Artículo 45". En *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*, dirigido por Javier Varona. Madrid: Instituto Canario de Administración Pública y Marcial Pons.
- FERNÁNDEZ, R. y LAGO, S. (2011): "Ultraperiferia, economía y finanzas públicas de Canarias: Una panorámica". *Revista de Estudios Regionales*, 90, 17-44. Recuperado el 1 de abril de 2023 de <http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf1149.pdf>
- GARCÍA ROJAS, J. A., PERAZA S. Y GARCÍA ROJAS, J. E. (2001): "Las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Canarias y los gobiernos locales canarios: la opción por los cabildos insulares". *Actualidad Administrativa*, 4, 73-101.
- GARCÍA ROJAS, J. A. (2001): "El Parlamento de Canarias. Antecedentes, funciones y sistema electoral". En *Instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias*, coordinado por Juan José Rodríguez y José Adrián García Rojas. Madrid: Marcial Pons, 153-220.
- GARCÍA ROJAS, J. A. (2004): "El Gobierno de Canarias y su presidente". En *Temas de Política y Gobierno en Canarias*, coordinado por José Adrián García Rojas. Madrid: Ediciones Jurídicas Dijusa. 99-134.
- GARCÍA ROJAS, J. A. Y BÁEZ, A. (2014). "La inevitable necesidad de pactar: acuerdos políticos y producción de gobierno en las Islas Canarias". En *Los gobiernos de coalición de las*

- Comunidades Autónomas Españolas*, editado por Josep María Reniu, J.M. Barcelona: Atelier. 133-166.
- GORJÓN, J. (2011): *La Reserva para Inversiones en Canarias: una visión crítica desde la perspectiva jurídica, económica y contable*. San Cristóbal de La Laguna: Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna. Recuperado el 1 de abril de 2023 de <https://riull.uil.es/xmlui/handle/915/9521>
- GUINEA-MARTIN, D. y Gómez-Redondo, R. (2012): "Diseño y evaluación de un proyecto de investigación. La perspectiva de un solicitante y una investigadora-evaluadora". En *Trucos del oficio de investigador*, coordinado por Daniel Guinea-Martín. Barcelona: Gedisa. 111-131.
- GUTIÉRREZ, J. (1918): *De principio regionalista. Vulgarización*. Madrid.
- HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, J. (1996): "Artículos 8 y 9". En *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*, dirigido por Jesús Varona. Madrid: Instituto Canario de Administración Pública y Marcial Pons.
- HERNÁNDEZ, J., SIMANCAS, M. Y GARCÍA, J. (2010): "La insularidad en la configuración de especificidades regionales; su impacto sobre los modelos de organización y ordenación territorial de los espacios insulares de Canarias". En *El impacto de la crisis en la economía canaria. Claves para el futuro. Volumen II*, coordinado por Moisés Simancas. San Cristóbal de La Laguna: Real Sociedad Económica de Amigos del País de Tenerife / Cabildo Insular de Tenerife, 725-785.
- KRUGMAN, P. Y WELLS, R. (2009): *Introducción a la Economía: Macroeconomía*. Barcelona: Editorial Reverté.
- LANDMAN, T. (2011): *Política comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Madrid: Alianza Editorial.
- LUXÁN, S. y SOLBES, S. (1998): "El factor histórico en la configuración de la empresa industrial en Canarias". *Revista de Estudios Regionales*, 50, 187-220. Recuperado el 1 de abril de 2023 de <http://www.revistaestudiosregionales.com/documentos/articulos/pdf543.pdf>
- MARTÍN, O. (2007): "El consorcio de la Zona Especial Canaria: estructura organizativa y funcional". *Hacienda Canaria*, (18): 107-122. Recuperado el 1 de abril de 2023 de http://www.gobiernodecanarias.org/tributos/portal/estatico/info_tributaria/revista/Revista18/RevistaHC_18_4.pdf
- MARSH, D. y STOKER, G. (editores) (1997): *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial.
- MCCONNELL, C., BRUE, S. y MACPHERSON, D. (2007): *Economía Laboral*. Madrid: McGraw Hill.
- MÉNY, Y. y THOENIG, J.-C. (1992): *Políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- MIRANDA, S. (2011): *Manual de la Reserva de Inversiones en Canarias 2007-2013*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- MOTA, F. y SUBIRATS, J. (2000): "El quinto elemento: el capital social de las Comunidades Autónomas. Su impacto sobre el funcionamiento del sistema político autonómico". *Revista Española de Ciencia Política*. (1/2), 123-158.
- PARRADO, S. (2012): "Funciones de las Administraciones públicas contemporáneas". En *Las administraciones públicas en España*, editado por José Antonio Olmeda, Sebastián Parrado y César Colino. Valencia: Tirant Lo Blanch, 43-69.
- PARRADO, S. (2015): *El análisis de la gestión pública*. Valencia: Tirant lo Blanch.

- RIVERO, J., CORRAL, S. y WEHBE, C. (2013): "Barreras de entrada a la actividad empresarial en las islas pequeñas y alejadas de los continentes". *Arethuse. Revista de estudios económicos y empresariales*. (1/2), 55-65.
- RODRÍGUEZ, J. (2004): "Los gobiernos locales canarios. En *Temas de Política y Gobierno en Canarias*, coordinado por José Adrián García Rojas. Madrid: Ediciones Jurídicas Dijusa, 211-270.
- SODARO, M. (2010): *Política y Ciencia Política: una introducción*. Madrid: McGraw-Hil.
- SUAY, J. (2015): "Canarias". En *Informe Comunidades Autónomas 2014*, dirigido por Eliseo Aja, Francisco García y José Montilla. Barcelona: Instituto de Derecho Público, 207-217.
- SUBIRATS, J., KNOEPFEL, P., LARRUE, C. y VARONE, F. (2012): *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Planeta.
- TARROW, S. (2012): *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- VIÑAS, J. (2015, 13 de octubre): "País Vasco y Navarra gozan del doble de recursos por el régimen foral". *Cinco Días*.
- VIÑAS, J. (2017, 5 de mayo). "El sistema foral permite al País Vasco gastar el doble por habitante que la media". *Cinco Días*.
- WILDAVSKY, A. (2017): *Speaking The Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Nueva York: Taylor & Francis Group.

