

PODER TRIBUTARIO DE LA UNIÓN EUROPEA Y ESPECIALIDADES FISCALES DE LAS REGIONES ULTRAPERIFÉRICAS

SONIA MAURICIO SUBIRANA

Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

SUMARIO

- I. Poder tributario de la Unión Europea: imposición indirecta y directa.
- II. Las especialidades fiscales de las RUP y excepciones a las ayudas de Estado.
- III. Evolución de incentivos fiscales del REF derivados de la condición RUP de Canarias.
- IV. Conclusiones.

I. PODER TRIBUTARIO DE LA UNIÓN EUROPEA: IMPOSICIÓN INDIRECTA Y DIRECTA

En pleno siglo XXI en el que los efectos de la globalización se acentúan y, sigue siendo imprescindible salvaguardar el Estado del bienestar, el carácter instrumental de la actividad financiera pasa a ser cuestión central no sólo de las distintas políticas de Estado sino de la europea y la mundial, que se encuentran interconectadas de forma indisoluble. Tras la pandemia del COVID-19, los esquemas del planeta han cambiado en el sentido de que ha quedado patente la importancia de la interconexión entre los Estados a nivel nacional, europeo e internacional. La Unión Europea (en adelante, UE) como entidad supranacional ha seguido avanzando en la coordinación de las políticas fiscales de los Estados miembros con una influencia determinante de las iniciativas de la OCDE que han marcado las políticas fiscales mundiales, con carácter general, y las europeas en particular.

En la actualidad, en cuanto a la imposición indirecta y sobre el consumo, la Comisión Europea ha seguido proponiendo medidas para modernizar y hacer que el sistema del impuesto sobre el valor añadido (IVA) de la UE funcione mejor para las empresas y sea más resiliente frente al fraude mediante la adopción y el fomento de la digitalización. El último paquete de propuestas presentadas adopta la forma de enmiendas a tres textos legislativos de la UE: la Directiva 2006/112/CE sobre el IVA, la Directiva (UE) 2020/284 del Consejo de 18 de febrero de 2020, y el Reglamento (UE) 904/2010 del Consejo sobre cooperación administrativa. En España, la Ley 11/2023, de 8 de mayo, de transposición de las directivas comunitarias en materia tributaria modifica la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del IVA, para trasponer parcialmente la Directiva 2020/284 del Consejo de 18 de febrero de 2020, por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a la introducción de determinados requisitos para los proveedores de servicios de pago⁽¹⁾.

¹ Vid. Ley 11/2023, de 8 de mayo, de transposición de las directivas comunitarias en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales. En materia tributaria, esta ley modifica la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, para trasponer parcialmente la Directiva (UE) 2020/284 del Consejo de 18 de febrero de 2020, por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a la introducción de determinados requisitos para los proveedores de servicios de pago. Y la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales y el Reglamento de los Impuestos Especiales, aprobado por el Real Decreto 1165/1995, de 7 de julio, para trasponer las Directivas (UE) 2020/262 del Consejo, de 19 de diciembre de 2019, por la que se establece el régimen general de los impuestos especiales, y la Directiva (UE) 2020/1151 del Consejo, de 29 de julio de 2020, por la que se modifica la Directiva 92/83/CEE relativa a la armonización de las estructuras de los impuestos especiales sobre el alcohol y las bebidas alcohólicas.

En cuanto a la imposición directa en la Unión Europea, tradicionalmente se han producido fuertes resistencias de los Estados miembros a ceder soberanía (Impuesto sobre Sociedades e IRPF). La manifestación más contundente de esta resistencia a la cesión de competencias impositivas supone que las decisiones fiscales en el seno de la Unión Europea se toman bajo la regla de la unanimidad. Ahora bien, hay que destacar que en estos últimos años la Unión Europea está avanzando para lograr lo que se denomina "equidad fiscal". Así, se ha conseguido la aprobación de la Directiva (UE) 2022/2523 del Consejo de 15 de diciembre de 2022 ⁽²⁾ relativa a la garantía de un nivel mínimo global de imposición para los grupos de empresas multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud en la Unión⁽³⁾. Dicha directiva establece como plazo para su incorporación al Derecho interno de los Estados miembros el 31 de diciembre de 2023. Las nuevas normas fiscales se aplican a los grupos empresariales multinacionales y a los grandes grupos nacionales de la UE, con ingresos financieros combinados superiores a 750 millones de euros anuales.

Por otro lado, se ha acentuado la coordinación de las Administraciones tributarias europeas (AATT) y el intercambio de información para evitar la evasión fiscal. En este sentido, citar la Directiva (UE) 2021/514 del Consejo, de 22 de marzo de 2021, por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad (en adelante DAC 7). Dicha directiva tiene como principales objetivos mejorar el marco existente para el intercambio de información y la cooperación administrativa en la UE, así como ampliar la cooperación administrativa a ámbitos nuevos, con el fin de abordar los desafíos que plantea la digitalización de la economía y ayudar a las administraciones tributarias a recaudar los tributos de una forma mejor y más eficiente⁴. De acuerdo con los artículos 1 y 2 de dicha directiva, los Estados miembros de la Unión Europea cooperarán entre sí intercambiando información que guarde relación con la administración y ejecución de

² Vid. «DOUE» núm. 328, de 22 de diciembre de 2022, páginas 1 a 58.

³ Esta norma se basa en el pacto internacional negociado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y respaldado por 137 países que representan más del 90% del PIB mundial, incluidos Estados Unidos, China, India y Rusia. Se actuará de conformidad con el calendario establecido en la Declaración sobre la solución basada en dos pilares para abordar los desafíos fiscales derivados de la digitalización de la economía acordada el 8 de octubre de 2021 por el Marco Inclusivo de la OCDE/G20 sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (en lo sucesivo, «Declaración del Marco Inclusivo de la OCDE/G20 de octubre de 2021 sobre la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios»), según el cual el Pilar Dos debe incorporarse al ordenamiento jurídico en 2022, para que se haga efectivo en 2023 y la regla de beneficios insuficientemente gravados entre en vigor en 2024.

⁴ Vid. Sanz Gómez, R. La lucha de los Estados contra la elusión fiscal en el contexto de la Unión Europea, Civitas, pág. 250-251. Directiva 2011/16/UE del Consejo, de 15 de febrero de 2011, por la que se deroga la Directiva 77/799/CEE; la cual, en realidad, supone crear una auténtica base de datos común entre las AATT de toda la UE para muchas modalidades de rentas, aunque tal objetivo, con limitaciones surtirá efectos desde el día 1 de enero de 2015, conforme indica el artículo 29 de la Directiva.

las leyes nacionales de los Estados Miembros en relación con “*todos los tipos de impuestos percibidos por un Estado Miembro o sus subdivisiones territoriales o administrativas, incluidas las autoridades locales, o en su nombre*”. De esta forma, en la era de la globalización se trata de lograr un mayor control del fraude a partir de intensificar la colaboración respecto a la información sobre transacciones europeas e internacionales⁵. En esta línea, ya se trabaja también con la propuesta de la DAC 8 encargada de regular el mercado de criptoactivos.

Por último, en las coordenadas socio económicas y jurídico políticas actuales de la UE, cobra un especial protagonismo la necesidad de intensificar su papel de potencia oceánica. Y es en esas relaciones donde tiene una importancia crucial el carácter de Canarias junto con Madeira, Azores y los Departamentos franceses de Ultramar como RUP de la Unión Europea. Estas regiones, por su posición geográfica, socioeconómica y política, son fronteras activas de la UE en temas tan importantes como la cooperación y las relaciones de vecindad para los que la fiscalidad resulta un instrumento fundamental⁶. En relación a dichas cuestiones, adquiere una enorme incidencia la última Resolución del Parlamento europeo de 13 de junio de 2023 que analiza también otros temas claves que afectan a las RUP y propone distintas soluciones que se desarrollan en los apartados de este trabajo⁷.

II. LAS ESPECIALIDADES FISCALES DE LAS RUP Y EXCEPCIONES A LAS AYUDAS DE ESTADO

El artículo 349 del TFUE consolida el estatuto de las RUP⁸ y profundiza en el reconocimiento de las singularidades que justifican la adopción de políticas específicas en dichos territorios. A su vez, el artículo 355 del TFUE delimita el ámbito

⁵ Vid. Ley 13/2023, de 24 de mayo, por la que se modifican la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en transposición de la Directiva (UE) 2021/514 del Consejo de 22 de marzo de 2021, por la que se modifica la Directiva 2011/16/UE relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad, y otras normas tributarias (BOE de 25 de mayo de 2023).

⁶ Vid Informe sobre la evaluación de la nueva Comunicación de la Comisión sobre las regiones Ultraperiféricas 26.4.2023 - (2022/2147(INI)) donde se señala que la condición insular de las regiones ultraperiféricas —en algunos casos su «doble insularidad»—, combinada con la lejanía y con otras de sus especificidades, da lugar a una enorme dependencia del transporte aéreo y marítimo, que debe ser seguro, puntual y a precios asequibles, a fin de garantizar la libre y justa circulación de las personas, los servicios y los bienes, respetando el principio de cohesión territorial. De hecho, la conectividad es el mayor desafío para estas regiones, ya que genera repercusiones y costes más elevados en todos los demás sectores de actividad, agravados en tiempos de crisis, lo que hace que el apoyo de la UE sea aún más esencial.

⁷ Vid. Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de junio de 2023, sobre la evaluación de la nueva Comunicación de la Comisión sobre las regiones ultraperiféricas (2022/2147(INI))

⁸ Vid. Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, C83, DOUE 30.3.2010.

territorial de los Tratados y confirma el principio de la aplicación íntegra del derecho de la Unión Europea a las RUP, incluida la legislación relativa al mercado único, y al ejercicio de los derechos y obligaciones que se derivan de dicha normativa.

De acuerdo con estas circunstancias especiales, es el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, el que adoptará medidas específicas orientadas a fijar las condiciones para la aplicación de los Tratados en las RUP, incluidas las políticas comunes. Medidas que se insertan en el citado artículo 349, párrafo segundo. En particular, éstas afectarán a las políticas aduanera y comercial, la política fiscal, las zonas francas, las políticas agrícola y pesquera, las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, las ayudas públicas y las condiciones de acceso a los fondos estructurales y a los programas horizontales de la Unión.

En el caso de Canarias, este artículo 349 del TFUE supone la consolidación de un régimen especial que trata de que el Archipiélago se beneficie de medidas que permitan resolver los citados efectos negativos que se desprenden de su situación geográfica, caracterizada por la lejanía, insularidad y reducida superficie, y las características sociales y económicas singulares, factores cuya persistencia y combinación perjudican gravemente su desarrollo⁹.

La Comisión destaca que el estatuto de las RUP permite a los ciudadanos de dichos territorios disfrutar de las mismas oportunidades que las que prevalecen en el conjunto de la Unión modulando la actuación comunitaria. Como apunta Perrot¹⁰, el régimen aplicable a las RUP es más favorable que el previsto para otras regiones, pero la determinación precisa de este régimen continúa dependiendo del ejercicio de la competencia discrecional de la Comisión –susceptible de un control jurisdiccional restringido- para evaluar la congruencia de las ayudas con el objetivo de desarrollo regional.

Se han planteado diversos conflictos respecto a las singularidades fiscales establecidas a nivel interno por los ordenamientos de las RUP y sus compatibilidades

⁹Vid. Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre la evaluación de la nueva Comunicación de la Comisión sobre las regiones ultraperiféricas(2022/2147(INI)).

¹⁰ Vid. Perrot, D. “Las regiones ultraperiféricas francesas según el Tratado de Lisboa”, RTD eur 45(4), oct.-dic, 2009, pág. 723.

con las ayudas de Estado¹¹. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) ¹² considera que dichos regímenes especiales se justifican por los principios de solidaridad y justicia que exigen que “no se trate de manera diferente situaciones que son comparables y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica”. Y, a su vez la Sentencia del TJUE del 15 de diciembre de 2015 señala que el ámbito de aplicación de los artículos 349 y 355 del TFUE debe entenderse en el sentido que comprende tanto las condiciones relativas a la aplicación del Derecho primario de la UE como las relativas a la aplicación de los actos de Derecho derivado adoptados sobre la base de ese Derecho primario. Por tanto, lo que define el ámbito de aplicación territorial del acervo del Derecho de la UE en su conjunto es, en particular, la interpretación combinada del artículo 52 del TUE y del artículo 355, apartado 1, del TFUE, y las medidas adoptadas con arreglo al artículo 349 del TFUE.

También es de destacar la Resolución del Parlamento Europeo de 13 de junio de 2023¹³ cuando lamenta que el artículo 349 del TFUE siga sin aplicarse automáticamente en cada una de las iniciativas legislativas de la Comisión. Al tiempo que reconoce que se han realizado algunos avances, considera que este artículo se ha utilizado de forma limitada y que podría interpretarse de forma más innovadora y positiva, e incluso de forma transversal para crear programas ad hoc y nuevas políticas específicas. Por último, reclama: “En el contexto de la próxima Convención para la reforma de los Tratados de la Unión Europea, que se proteja con carácter imperativo el actual estatuto específico de las regiones ultraperiféricas —artículo 355, apartado 1; artículo 349; y artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE— o, si procede, que se amplíe”.

¹¹ Vid. Fornieles Gil, A. La fiscalidad de las regiones ultraperiféricas, CISS, Valencia, 2008.

¹² Vid. STJCE de 16 de julio de 1992, As. C 163/1990, Vid. STJCE de 2 de octubre de 2003, As. C 148/2002; STJCE Vid. STJCE de 19 de febrero de 1998, As C 211/96 relativa al octroi de mer entre Paul Chevassus-Marche y el Consejo Regional de la Reunión. de 9 de agosto de 1994, As. C 363/1993 y STJCE de 30 de abril de 1998, As. C 37/1996 y C 38/1996.; STJCE de 19 de febrero de 1998, As C 211/96 relativa al octroi de mer entre Paul Chevassus-Marche y el Consejo Regional de la Reunión.

Vid. Portugués Carrillo, C. “El criterio de selectividad en las ayudas fiscales regionales: Análisis de la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de septiembre de 2006 sobre el régimen fiscal de las Islas Azores y su relevancia para el Régimen Económico-Fiscal de Canarias.” Hacienda Canaria, núm. 17.

¹³ Vid. Resolución del Parlamento Europeo de 13 de junio de 2023 cuando reitera el llamamiento, realizado en su Resolución de 14 de septiembre de 2021, de que la Comisión y el Consejo adopten un «reflejo RUP», a saber, que se tengan sistemáticamente en cuenta las especificidades de las regiones ultraperiféricas en las propuestas legislativas de la Unión y durante las negociaciones interinstitucionales, también, cuando corresponda, mediante la realización de evaluaciones de impacto específicas, con el fin de garantizar que la legislación de la Unión responda a los retos específicos y las realidades locales de las RUP; recomienda que la Comisión estudie un mecanismo de verificación para las regiones ultraperiféricas similar al propuesto para las zonas rurales.

Por otro lado, desde la perspectiva de la política fiscal, la consolidación de las RUP dentro del proyecto comunitario, ha conllevado que la Comisión haya modificado los criterios de sus directrices respecto a la compatibilidad de las ayudas de Estado de finalidad regional para el período 2022-2027.

- **Comunicación de la Comisión sobre ayudas estatales regionales de 29 de abril de 2021.**

En esta comunicación, la Comisión adopta una revisión de las Directrices de la Unión Europea sobre ayudas estatales de finalidad regional (en adelante, las DAR), en las que se establecen las normas con arreglo a las cuales los Estados miembros pueden conceder ayudas estatales a las empresas para fomentar el desarrollo económico de las zonas desfavorecidas de la UE, garantizando al mismo tiempo la igualdad de condiciones de competencia entre los Estados miembros. Estas directrices revisadas han entrado en vigor el 1 de enero de 2022⁽¹⁴⁾ y son el primer conjunto de normas sobre ayudas estatales tras el anuncio efectuado en el Pacto Verde Europeo y las Estrategias Industrial y Digital Europeas.

La Comisión expone las condiciones en las que las ayudas de finalidad regional podrán ser consideradas compatibles con el mercado interior, y establece los criterios para delimitar las zonas que cumplen las condiciones del artículo 107, apartado 3, letras a) y c), del TFUE. En los anexos de las Directrices se determinan las regiones más desfavorecidas, las denominadas "regiones a" —que incluyen a las RUP y aquellas cuyo PIB per cápita es inferior o igual al 75 % de la media de la UE—, y las "regiones c" predeterminadas, constituidas por antiguas "zonas a" y zonas poco pobladas.

Los Estados miembros pueden designar las llamadas "zonas c no predeterminadas", hasta una cobertura máxima previamente definida (cuyas cifras figuran también en los anexos I y II de las DAR) y han de notificar su propuesta de mapas de ayudas regionales a la Comisión para su aprobación. Estas directrices contienen también normas relativas a los criterios conforme a los cuales los Estados miembros pueden elaborar mapas de ayudas regionales para señalar las zonas

¹⁴Vid. Comunicación de la Comisión Directrices sobre ayudas estatales regionales 2021/ C 153/01

geográficas en las que las empresas pueden recibir ayudas estatales regionales (zonas asistidas) y el nivel de éstas (intensidad de la ayuda).

En particular, se mantiene la excepción del artículo 107, apartado 3, letra a) cuando establece las ayudas para el desarrollo económico donde el nivel de vida es anormalmente bajo o donde hay un subempleo grave, y de las regiones mencionadas en el artículo 349 (en relación a las RUP) habida cuenta de su situación estructural, económica y social que puede considerarse compatible con el mercado interior.

La Comisión considera que las condiciones del artículo 107, apartado 3, letra a), del Tratado se cumplen en las regiones NUTS 2 que tienen un producto interior bruto (PIB) per cápita inferior o igual al 75% de la media de la UE (sobre la base de la media de los últimos tres años) para los que se dispone de datos de Eurostat y para las RUP.

En concreto, los Reglamentos del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de junio de 2021 contienen disposiciones específicas para las RUP que permiten la distribución de una mayor aportación de fondos, así como posibilidades de inversión y de gastos que no se establecen en otras regiones europeas con el fin de paliar los costes de la ultraperiferia⁽¹⁵⁾. Respecto a las disposiciones específicas para las RUP en la legislación de los Fondos Europeos para el período 2021-2027 se puede señalar un aumento de las dotaciones adicionales en el ámbito del Feder y del Fondo Social Europeo⁽¹⁶⁾.

En conclusión, las DAR revisadas, adoptadas por la Comisión el 19 de abril de 2021 y en vigor desde el 1 de enero de 2022, permiten a los Estados miembros

¹⁵Tras un largo proceso de negociación en las Instituciones europeas, el miércoles 30 de junio fueron publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea los Reglamentos de los conocidos como “Fondos Europeos” para los años 2021 a 2027. Se trata de los Reglamentos relativos al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), al Fondo Social Europeo (FSE+), a la Cooperación territorial europea (Interreg), al Fondo de Transición Justa y el Reglamento de Disposiciones Comunes que regula el marco general de aplicación de todos estos fondos.

¹⁶Vid. Comunicación de la Comisión Directrices sobre ayudas estatales regionales 2021/ C 153/01 donde se señala que La dotación adicional para las RUP y las regiones nórdicas de baja densidad de población en el ámbito del FEDER aumenta su importe, que pasa de 30 € por habitante (en el período actual y en la primera propuesta de la Comisión) a 40 € por habitante, una subida de más del 33 %, con lo que su cifra actual pasa a ser de 927,7 M€ para todas las regiones (1.514 M€ para las RUP) y de unos 660 M€ para Canarias. Por otro lado, la dotación adicional prevista en el marco del Fondo Social Europeo Plus (FSE+) para las RUP y las regiones nórdicas cambia de 175 M€ a 473 M€ (372 M€ para las RUP). Por último, la cofinanciación del FEDER y FSE para las RUP pasa a ser del 85 %. En la propuesta inicial era de un 70 % y se ha conseguido a lo largo de la negociación aumentarla hasta la cifra de 85 % que coincide tanto con la del período actual como con la máxima cofinanciación permitida para las regiones menos desfavorecidas.

apoyar a las regiones europeas menos favorecidas en su recuperación y reducir las disparidades en términos de bienestar económico, ingresos y desempleo, objetivos de cohesión que son elementos centrales de la UE. También ofrecen mayores posibilidades a los Estados miembros para apoyar a las regiones que se enfrentan a una transición o a retos estructurales, tales como la despoblación, a fin de contribuir plenamente a las transiciones ecológica y digital. En cuanto a las RUP son subvencionables en virtud del artículo 107, apartado 3, letra a), del TFUE. En España, la RUP de Canarias lo seguirá siendo como zona "a".

Sin embargo, no podemos obviar que el Parlamento europeo en su Resolución de 13 de junio de 2023 reitera la necesidad de reevaluar la normativa sobre ayudas estatales a las empresas en las RUP. En particular, llama la atención sobre la revisión en curso de la norma de minimis y del Reglamento general de exención de categorías (RGEC) en el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior, por los umbrales tan bajos que establece. En este sentido, pide un aumento significativo de los umbrales de minimis y del RGEC, y una diferenciación positiva para las RUP para que se tengan en cuenta los costes de funcionamiento adicionales a los que se enfrentan las empresas radicadas en estas regiones.

III. EVOLUCIÓN DE INCENTIVOS FISCALES DEL REF DERIVADOS DE LA CONDICIÓN RUP DE CANARIAS

La modificación de las especialidades del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (en adelante, REF) se ha vinculado a la renovación de su estatuto permanente en Europa para el período 2022 a 2027¹⁷. Dichos incentivos fiscales han sido prorrogados por la Comisión Europea sobre la base de las directrices sobre ayudas de Estado de finalidad regional para dicho período, de acuerdo con las especificidades relativas a las RUP.

El hecho de que Canarias forme parte del territorio aduanero de la Unión no es obstáculo para que el Archipiélago se incluya entre los denominados "territorios

¹⁷ Vid. Comunicación de la Comisión. Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional.(2021/C 153/01) que señala respecto a la excepción del artículo 107, apartado 3, letra a) del Tratado que podrán ser compatibles con el mercado común «las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo, así como el de las regiones contempladas en el artículo 349, habida cuenta de su situación estructural, económica y social». Según el Tribunal de Justicia, «la utilización de los términos "anormalmente" y "grave" en la excepción recogida en el artículo 107, apartado 3, letra a), indica que esta solo es aplicable a las regiones en las que la situación económica sea extremadamente desfavorable en relación con el conjunto de la [Unión].

fiscales especiales de la Unión” lo que ha posibilitado la existencia de esta fiscalidad específica y que se beneficie de las excepciones a las ayudas de Estado compatibles con el mercado común. Como ya se ha señalado, las ayudas a las regiones contempladas en el artículo 349 del TFUE, habida cuenta de su particular situación estructural, económica y social (artículo 107.3).

La Decisión del Consejo de 16 de noviembre de 2020 señala que la dependencia económica del sector servicios, y en particular del turismo, constituye una limitación significativa para Canarias. Este sector desempeña en la economía isleña un papel mucho más importante que el sector industrial ⁽¹⁸⁾.

Las Resoluciones de la Conferencia de Presidentes de las RUP han sido decisivas en la materialización de la aplicación del artículo 349 del TFUE. En particular, la Resolución de 22 de noviembre de 2018⁽¹⁹⁾ solicitó en el marco de la reforma de las políticas europeas una atención continua a las especialidades de las RUP.

También la Resolución de la Conferencia de Presidentes de noviembre de 2020⁽²⁰⁾ destacó en relación a la crisis de salud pública que padeció la UE, y el mundo entero la necesidad de recordar la interdependencia y la necesaria solidaridad de las sociedades. En concreto señalaba que la pandemia provocaría una recesión como la que estamos viviendo y abría un nuevo y complicado ciclo para las economías más frágiles de Europa, especialmente las de las RUP. Y añadía: “Para estas nueve regiones, la recuperación económica será aún más larga, habida cuenta del impacto de la crisis cuyo alcance está aún por determinar, y de las alarmantes perspectivas

¹⁸ Vid. Decisión UE 2020/1792 del Consejo de 16 de noviembre de 2020 cuando señala que la combinación del aislamiento y la insularidad inherente a un archipiélago dificulta la libre circulación de personas, mercancías y servicios y constituye la segunda limitación más importante a la que se enfrentan las islas Canarias. La ubicación de las islas aumenta su dependencia del transporte aéreo y marítimo. El transporte hacia y desde esta región insular y lejana y en su interior incrementa aún en mayor medida los costes de producción de las industrias locales. Otra consecuencia de este aislamiento son unos costes de producción más elevados, derivados tanto de la dependencia de las islas respecto de la importación de las materias primas y la energía, como de la obligación de acumular existencias y de las dificultades relativas al suministro de equipos de producción. Por otro lado, la pequeña dimensión del mercado y la escasa actividad exportadora, la fragmentación geográfica del archipiélago y la obligación de mantener unas líneas de producción diversificadas, aunque reducidas, para satisfacer las necesidades de un mercado exiguo, restringen las posibilidades de realizar economías de escala. Y desde el punto de vista del medio ambiente, la eliminación de los residuos industriales y el tratamiento de los residuos tóxicos generan unos costes ambientales más elevados. Dichos costes aumentan debido a que no se dispone de plantas de reciclaje, salvo para algunos productos concretos, y a que, para su tratamiento, los residuos deben ser transportados fuera de las islas Canarias.

¹⁹ Vid. Resolución de la XXIII Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea Las Palmas de Gran Canaria, 22 de noviembre de 2018.

²⁰ Vid. Resolución de la XXV Conferencia de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas de la Unión Europea celebrada en Mayotte, 26 y 27 de noviembre de 2020.

de deterioro de los indicadores socioeconómicos.”

Por otra parte, las últimas resoluciones del Parlamento Europeo la de 7 de junio de 2022, sobre las islas de la Unión y la política de cohesión: situación actual y retos futuros⁽²¹⁾ y la citada resolución de 13 de junio de 2023 coinciden en pedir a la Comisión y a los Estados miembros que pongan en marcha nuevas medidas con el fin de promover la recuperación del sector turístico en las RUP y promover su transformación digital y medioambiental lo que afecta directamente a Canarias.

En particular, consideran que las RUP se encuentran en primera línea del cambio climático. Y se ven afectadas por el aumento del nivel del mar, la erosión costera, el calentamiento y la acidificación de mares y océanos. A su vez, el aumento de la frecuencia y violencia de las catástrofes naturales como ciclones, erupciones volcánicas, incendios forestales y tormentas, inundaciones, sequías y problemas de desertificación, que tienen efectos negativos en la agricultura y causar múltiples formas de daños económicos, sociales y medioambientales. Estos efectos los estamos sufriendo en Canarias tanto en los incendios de Gran Canaria y el reciente de Tenerife como respecto a los efectos que ha producido el volcán de La Palma.

Para resolver estas cuestiones, el Parlamento europeo pide la adopción de un reglamento específico para las RUP sobre la organización común de mercados, a fin de tener en cuenta las especificidades medioambientales, geográficas y sociales de los territorios contemplados en el artículo 349 del TFUE. En este sentido, también la

²¹ Vid. Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de junio de 2022, sobre las islas de la Unión y la política de cohesión: situación actual y retos futuros (2021/2079(INI)). https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0225_ES.html. En particular, se reproducen literalmente los siguientes puntos por su importancia: 19. Recuerda que las islas están en primera línea del cambio climático, en especial por la subida del nivel del mar y por el calentamiento y la acidificación de los mares y océanos, el creciente impacto de la desertificación y la multiplicación de las catástrofes naturales. 20. Pide a la Comisión que estudie la necesidad de mejorar el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea y adaptarlo a nuevas realidades y amenazas como las catástrofes naturales o los efectos del cambio climático, con el fin de abordar de forma más realista las consecuencias de estos fenómenos. 21. Pide a la Comisión que aborde urgentemente la importancia de adaptar los mecanismos de emergencia actuales para afrontar catástrofes naturales cada vez más graves, como la erupción del volcán en la isla de La Palma (España), un desafío social y económico sin precedentes que requiere una respuesta proporcional al daño causado. 22. Observa con preocupación los riesgos asociados a la sobreexplotación pesquera y la contaminación marina y costera; pide, en el marco del Acuerdo de París y del Pacto Verde Europeo, incluida la Ley Europea del Clima, que se preste un apoyo específico a las islas, algo que es indispensable para su adecuada adaptación, resiliencia y prevención para combatir el cambio climático y adaptarse a él; pide que se desplieguen en las islas de la Unión instrumentos de compensación de los efectos sociales negativos del Pacto Verde Europeo. 23. Pide que se evalúen las estrategias de prevención de los riesgos de catástrofes naturales, las medidas de adaptación al cambio climático y las políticas de ordenación del territorio, a fin de evitar la multiplicación de viviendas e infraestructuras en zonas costeras inundables o en territorios expuestos a deslizamientos de tierras;

Resolución de 7 de junio de 2022 solicitó a la Comisión que estudiara la necesidad de mejorar el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea y adaptarlo a nuevas realidades y amenazas como las catástrofes naturales o los efectos del cambio climático, con el fin de abordar de forma más realista las consecuencias de estos fenómenos.

A partir de ahí se ha incidido en estos temas también en el marco de la XXVII Conferencia Anual de Presidentes de las Regiones Ultraperiféricas, celebrada los días 15 y 16 de noviembre de 2022 en Bruselas, que traspasó la presidencia de Martinica a Canarias que la ostentará hasta noviembre de 2023. Por último, La Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de junio de 2023, sobre la evaluación de la nueva Comunicación de la Comisión sobre las regiones ultraperiféricas⁽²²⁾ considera que son visibles los progresos alcanzados mediante las estrategias de la Unión para las RUP, lo que "muestra la fructífera cooperación entre la Comisión, el Parlamento y el Consejo, las autoridades regionales y locales de las regiones ultraperiféricas y la sociedad civil, incluidas las ONG". Y acoge con satisfacción el compromiso de la Comisión de redoblar el diálogo con las RUP y brindarles un apoyo individualizado, pero lamenta que la Comunicación de la Comisión solo aborde parcialmente algunas de las preocupaciones de estas regiones.

En concreto, apunta la falta de compromiso mostrado por la Comisión en el 2023 en esta nueva estrategia en ámbitos esenciales, en particular el refuerzo de su competitividad para reforzar la posición de la Unión como potencia oceánica. Por ello, pide a la Comisión que adopte un plan de acción para esta estrategia y señala que éste debe contar con asignaciones financieras específicas y adecuadas, tener en cuenta las características, los activos y las dificultades de cada RUP e incluir un plan de acción individual que debe basarse en un enfoque ascendente y en un marco de gobernanza multinivel. A su vez, destaca que la Comisión debe colaborar con los Estados miembros, los entes regionales y locales y las poblaciones afectadas a través de consultas públicas, y debe prestar más herramientas de apoyo o consultoría, también a petición de las autoridades de las propias regiones. En ese sentido, pide que esta estrategia se incorpore en la revisión intermedia del marco financiero plurianual (MFP) y en el MFP posterior a 2027.

²²Vid. Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de junio de 2023, sobre la evaluación de la nueva Comunicación de la Comisión sobre las regiones ultraperiféricas (2022/2147(INI))

- **Incentivos fiscales del REF.**

En cuanto a los incentivos fiscales del REF y las ayudas de Estado, la última modificación a la Ley 19/94, de 6 de julio, realizada por la Ley 8/2018, de 6 de noviembre, señala que la norma tiene como finalidad garantizar que la lejanía e insularidad y las limitaciones estructurales permanentes de Canarias, que la convierten en RUP sean compensadas a través de políticas específicas y suficientes (23). E insiste en la necesidad de que se fomente la internacionalización de la economía canaria a través de la promoción del Archipiélago como plataforma atlántica (art. 1 d).

Los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, tendrán en consideración los principios derivados de la condición de RUP, en la aplicación de sus políticas y actuaciones legislativas y reglamentarias, así como en sus decisiones financieras y presupuestarias. En particular, en materia de política fiscal, aduanera, de transportes y telecomunicaciones, mercado interior, política comercial, energética y medioambiental, puertos y aeropuertos, zonas francas, internacionalización, políticas agrícola y pesquera, en las condiciones de abastecimiento de materias primas y de bienes de consumo esenciales, política industrial, y en las condiciones de acceso a las ayudas públicas (art. 3 bis).

Otro aspecto clave de esta norma es la promoción turística, dado el carácter estratégico de este sector para la economía canaria y su repercusión en el empleo. En concreto, se establece la dotación de un Plan estratégico del Turismo, aparte de otras medidas imprescindibles como la formación técnico profesional en el sector y por otro lado la intensificación vinculada a la importancia del sector de la protección y defensa del paisaje y del patrimonio histórico y cultural de Canarias(24). En esta línea se pronuncia la Resolución del Parlamento europeo de 13 de junio de 2023 que pide a la Comisión y a los Estados miembros que utilicen los fondos existentes de la Unión para poner en marcha proyectos piloto dirigidos a los destinos de las RUP en

²³ Vid. Directrices sobre las ayudas estatales de finalidad regional para 2014-2020, Diario Oficial de la Unión Europea de 23.7.2013, 2013/C, 209/01. En dichas directrices, la Comisión expone las condiciones en las que las ayudas de finalidad regional podrán ser consideradas compatibles con el mercado interior y establece los criterios que cumplen las zonas para acogerse a las condiciones del artículo 107, apartado 3, letras a) y c), del Tratado.

²⁴ Vid. Preámbulo de la Ley 8/2018 cuando señala la importación del Título IV de la norma respecto a la promoción turística del Archipiélago.

el sector turístico, incluidos los que tengan por objeto desarrollar nuevas profesiones vinculadas al turismo azul y al ecoturismo⁽²⁵⁾.

En materia de creación de empleo, el Estado tendrá en cuenta la situación de Canarias como RUP en la elaboración del Plan Anual de Política de Empleo, incorporando un plan de empleo para Canarias. Se da prioridad a la formación profesional para el empleo y Formación profesional dual respecto a cuyos planes las organizaciones empresariales y sindicales serán colaboradoras de la Comunidad Autónoma.

El ámbito de las medidas fiscales y económicas de la reforma de la Ley 8/2018 es amplio. En este artículo, he elegido tres sectores a los que no siempre se les ha prestado la suficiente atención y que deben quedar consolidados por la trascendencia que tienen desde la perspectiva de Canarias como RUP.

3.1. Principios de continuidad territorial y libertad de transportes.

La modificación por la Ley 8/2018 de la Ley 19/94 incide en que los servicios de transporte aéreo marítimo, de personas y mercancías, se regirán por los principios de continuidad territorial en razón a la naturaleza insular y ultraperiférica de Canarias y a la libertad de transporte, en los términos previstos en las normas que los desarrollen y en las disposiciones comunitarias y Convenios internacionales de aplicación.

En esta línea, la Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de junio de 2022, sobre las islas de la Unión y la política de cohesión: situación actual y retos futuros ⁽²⁶⁾ insiste en que la accesibilidad entre las RUP y el continente europeo reviste una importancia crucial y estratégica en territorios muy alejados del continente europeo. En este contexto resalta la importancia de los servicios públicos para su cohesión.

²⁵Vid. Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de junio de 2023, sobre la evaluación de la nueva Comunicación de la Comisión sobre las regiones ultraperiféricas (2022/2147(INI)) cuando pide a la Comisión que desarrolle iniciativas para el turismo náutico y costero, en particular el desarrollo y la ampliación de una red de rutas marítimas para tales iniciativas; pide, además, a la Comisión que haga un seguimiento del itinerario de transición para el turismo y presente un conjunto de acciones concretas y vinculantes y de objetivos intermedios para las RUP, también en los ámbitos de la investigación y la innovación, las infraestructuras, el desarrollo tecnológico y las competencias, con el fin último de hacer que el sector pueda alcanzar el objetivo de la neutralidad climática.

²⁶ Vid. La Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de junio de 2022, sobre las islas de la Unión y la política de cohesión: situación actual y retos futuros (2021/2079(INI))

En Canarias, la salida y entrada de personas y mercancías se hace prioritariamente por vía aérea; ningún otro medio de transporte puede competir con el transporte aéreo (inexistencia de vías ferroviarias), con la excepción del transporte de mercancías no perecederas, por vía marítima. En esta línea, las empresas tienen que hacer frente a costes suplementarios, difícilmente cuantificables (logística, problemas de almacenamiento recursos humanos, energía, agua, gastos de telecomunicación, dimensionamiento de las infraestructuras...) y pérdidas de oportunidades que afectan gravemente a su competitividad, lo que las sitúa en una situación de desventaja competencial con respecto a las empresas que operan en un contexto continental.

Por todo lo expuesto, el acceso a los transportes en Canarias representa un aspecto fundamental para el desarrollo económico, un instrumento de ordenación del territorio y participa plenamente en la cohesión territorial. De ahí que la Ley 8/2018 insista en que los principios de continuidad territorial y de libertad de transporte marítimo y aéreo alcancen a todo tipo de servicios, regulares o no, de carácter interinsular, nacional e internacional (art. 4.2).

También los puertos y aeropuertos canarios son instrumentos esenciales para la integración económica y social de Canarias ya que contribuyen a su conectividad, vertebración, cohesión social y desarrollo económico. A tal efecto, la Administración del Estado garantizará el mantenimiento de la calificación de los mismos como puertos y aeropuertos de interés general. Ello implica que se realicen las inversiones necesarias, no sólo para el mantenimiento de sus instalaciones, sino también las precisas para la adaptación de dichas infraestructuras a las condiciones de operatividad que se demandan por los nuevos flujos de tráfico (art. 4.6).

De esta forma, se establece la liberalización de servicios lo que supone que no se aplicará en Canarias ningún monopolio sobre los servicios de transporte marítimo exterior o interior ni de transporte aéreo nacional o internacional, modificándose o revocándose las condiciones en que las compañías nacionales tengan otorgadas o autorizadas la prestación de dichos servicios en régimen de exclusividad o monopolio (art. 5.1).

Respecto al transporte aéreo por compañías extranjeras desde, hacia y en tránsito por el archipiélago se aplicarán los principios de máxima flexibilidad que sean

compatibles con la política aérea estatal y comunitaria con el objeto de permitir la conexión directa de las Islas Canarias con países terceros vecinos, África, y América y con los que se establezcan relaciones económicas prioritarias como centro de distribución de tráfico aéreo entre los tres continentes, siendo necesario garantizar que los proyectos que puedan presentarse por los operadores aéreos acrediten solvencia técnica y económica, y resulten beneficiosos para Canarias.

También se incluye la participación de las instituciones de la Comunidad Autónoma de Canarias en la planificación y gestión del modelo portuario y aeroportuario. El artículo 5.7 de la Ley 8/2018 añade, respecto a la liberalización de servicios, que, por su naturaleza insular y condición ultraperiférica, el sistema portuario y aeroportuario en Canarias presenta requerimientos específicos para garantizar la cohesión económica, social y territorial del archipiélago, asegurando un tratamiento diferenciado dentro de la política general de transportes. A su vez, el Estado gestionará ante las instituciones de la Unión Europea la incentivación de nuevas rutas que aumenten la conectividad de Canarias respecto al sistema aeroportuario y también portuario del Archipiélago.

En cuanto a las bonificaciones al transporte público regular de personas, tanto por vía aérea como marítima, se considera el carácter de servicio público esencial que ostenta dada la naturaleza de RUP de Canarias. A partir de este presupuesto, a los ciudadanos españoles y de los demás Estados miembros de la Unión Europea o de otros Estados firmantes de acuerdos específicos²⁷ que acrediten su condición de residentes canarios se les aplicará una reducción en las tarifas de la siguiente cuantía:

- En el caso del transporte marítimo, será para los trayectos entre Canarias y el resto del territorio nacional del 75% de la tarifa del servicio regular y en los trayectos interinsulares del 50%
- En el caso del transporte aérea, será para los trayectos entre Canarias y el resto del territorio nacional del 75% de la tarifa del servicio regular por cada trayecto directo de ida o de ida y vuelta, y en los viajes interinsulares del 75% de dicha cuantía.

²⁷ Vid. Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o de Suiza en relación con el artículo 6.1 de la Ley.

Se introduce una medida complementaria que supone que se establecerá una consignación anual en los Presupuestos Generales del Estado, en aplicación a las disposiciones del Derecho comunitario en Canarias relativas a la lejanía e insularidad, para financiar un sistema de compensaciones con un 100 por 100 del coste efectivo del transporte marítimo y aéreo de mercancías interinsular entre Canarias y la Península o entre Canarias y otros países de la Unión Europea.

Como conclusión, la libertad de transporte es uno de los incentivos del REF económico más importante para compensar las desventajas estructurales de Canarias como RUP y debe ser consolidada y ampliada en los próximos años como ha insistido la Unión Europea a través de la Resolución del Parlamento de 13 de junio de 2023 que afirma: "La estabilidad del sector del transporte y de las infraestructuras adecuadas en las RUP es fundamental en sectores clave como el turismo, la agricultura y la pesca". Y recuerda que los puertos, los aeropuertos, las rutas marítimas y las conexiones aéreas regulares son los que conectan las RUP con el continente europeo, con los países de su entorno y con el resto del mundo. Reitera, por tanto, que todo debilitamiento del sector del transporte en las RUP aumenta el riesgo de aislamiento, de ralentización económica y de encarecimiento del coste de la vida y considera que la lógica de la competencia por sí sola es inaplicable a los sectores del transporte marítimo y aéreo en las RUP". Por todo ello la Comisión debe ahondar y financiar la conectividad de las RUP bajo el prisma del artículo 349 del TFUE.

3.2. Medidas relativas a la Universidad.

Las Universidades establecidas en Canarias se vinculan al REF y a su economía productiva por medio de la investigación, la innovación, formación y aplicación de conocimiento de excelencia. Su capacidad está imbricada en el desarrollo económico y social del Archipiélago y se les dedica el artículo 22 bis de la Ley 19/94, tras la reforma de la Ley 8/2018.

El germen de este artículo aparece en *El Informe del Consejo Social de la ULPGC de medidas económicas y fiscales para el fomento de la innovación y la financiación de las Universidades*, en relación a la reforma del REF para el período 2014-2020²⁸.

²⁸ Vid. VVAA. Informe de Medidas económicas y fiscales para el fomento de la innovación y la financiación de las Universidades. Reforma del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. Período 2014-2020, Consejo Social, 2012.

En dicho informe se señala que las Universidades Canarias y los centros de investigación más relevantes del Archipiélago han de quedar especialmente protegidos en la parte económica del REF. Así, en épocas de crisis, como la actual, su labor formativa o investigadora no sufrirá menoscabo, garantizándose su financiación a través de medidas concretas. A su vez, se destaca la necesaria compensación del efecto de la ultraperifericidad con menores tasas académicas para los estudiantes y mayores facilidades para los profesores en el desplazamiento y estancia en otras regiones de acuerdo con las necesidades formativas o de investigación²⁹. Dichas bases se reflejaron con posterioridad en la propuesta del Gobierno de Canarias que aprobó el Parlamento de Canarias³⁰.

Finalmente, se logra que la Ley 19/94 incluya el artículo 22 bis que considera que de acuerdo con la condición de RUP de Canarias, las Universidades de las islas son centros de referencia a efecto del señalamiento de las políticas universitarias del Estado español. En el marco de la Ordenación y Planificación Económica y regional de Canarias, se incluirán medidas para incrementar su competitividad y focalizar los esfuerzos en investigación e innovación que tengan impacto en el sector productivo, así como la transferencia de sus resultados y la orientación de su oferta a las necesidades del mercado, facilitando la movilidad entre islas.

A su vez se añade el establecimiento de programas para el desarrollo de actividades docentes, de investigación y cooperación al desarrollo en los que intervengan las universidades públicas canarias e instituciones europeas y de otros países, especialmente con terceros países vecinos y otras regiones Ultraperiféricas (art. 22.4 bis)

Por último, el Gobierno del Estado acordará para el estudiantado y profesorado de las Universidades canarias una ayuda económica suplementaria para compensar

Presidente. Salvador Miranda Calderín. Miembros de la Comisión redactora. José Andrés Dorta Velázquez, Sonia Mauricio Subirana, Guillermo Núñez Pérez, Víctor Manuel Sánchez Blázquez, Antonio Viñuela Llanos.

²⁹ Con posterioridad, me tocó redactar un capítulo propio dedicado a las Universidades canarias que se encargó al grupo de trabajo sobre la Ley 19/94, a iniciativa de CATPE en el 2014 (Comisión presidida por D. Ángel Ferrera, que contó con la coordinación de D. Rubio de Urquía y constituyó la base de la propuesta de las dos confederaciones canarias de empresarios de 2015). Vid. Confederación Canaria de Empresarios, CCE. Propuesta de bases para la modificación de los aspectos económicos contenidos en la Ley 19/94, de 6 de julio, de modificación del Régimen económico y Fiscal de Canarias, Las Palmas de Gran Canaria, diciembre 2014; Confederación Provincial de Empresarios de Santa Cruz de Tenerife, CEOE. Propuesta de bases para la modificación de los aspectos económicos contenidos en la Ley 19/94, de 6 de julio, de modificación del Régimen económico y Fiscal de Canarias.

³⁰ Vid. Propuesta del Gobierno de Canarias de modificación de La Ley 19/94, Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad. 2015.

los costes adicionales de la lejanía, equivalente a los gastos de transporte desde su lugar de residencia hasta el de destino, en los programas de investigación, formación y movilidad además de otras medidas complementarias relativas a la promoción de la investigación, el desarrollo y la innovación.

A mi juicio, respecto a esta ayuda, tan justa y necesaria y justificada también por la Constitución respecto a la atención al hecho insular, urge el desarrollo reglamentario de este artículo 22.5 bis donde se arbitre un mecanismo claro que compense estas desventajas evidentes de la condición de RUP en las Universidades Canarias y las convierta en oportunidades para que se estrechen los lazos no sólo con Europa sino con otras RUP y los países africanos con los que existen relaciones de vecindad y se hacen imprescindibles los proyectos de cooperación europeos.

En esta línea, la Resolución del Parlamento Europeo de 13 de junio de 2023 subraya la necesidad de definir estrategias para luchar contra la fuga de cerebros y aumentar el atractivo de las RUP, especialmente para los jóvenes. Y destaca la especial importancia de la Comunicación de la Comisión, de 17 de enero de 2023, titulada *"El aprovechamiento del talento en las regiones de Europa"* para las RUP³¹. Aboga, en este contexto, por aumentar el apoyo y la ayuda para las instituciones de educación superior de estas regiones y sus centros de formación profesional, para que puedan equiparse y aumentar la calidad de su oferta de formación y pide a la Comisión y a los Estados miembros que colaboren con las partes interesadas locales —incluido el sector privado— y las Universidades con el fin de desarrollar y diversificar las oportunidades de empleo.

A su vez, celebra que la Comisión vaya a utilizar Interreg para seguir desarrollando programas regionales de movilidad en la formación en sinergia con Erasmus+ y pide, además, a la Comisión y a las agencias pertinentes que desarrollen asociaciones de cooperación con países que no sean de la Unión con el fin de seguir promoviendo los intercambios universitarios y los intercambios empresariales con las RUP.

³¹ Vid. Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y social europeo y al Comité de las Regiones el aprovechamiento del talento en las regiones de Europa. COM/2023/32 final.

3.3. Medidas de promoción a la cultura.

La Resolución del Parlamento europeo de 13 de junio de 2023 destaca que las RUP enriquecen el patrimonio cultural de la UE. A su vez, subraya que el sector cultural de las RUP se ha visto más afectado por las recientes crisis sanitaria y económica que el de las regiones continentales. En esta línea, insta a la Comisión a aprovechar en mayor medida la riqueza cultural de las RUP y fomentar los intercambios con los profesionales de la cultura de estas regiones, en particular mediante la puesta en marcha de nuevos proyectos piloto como el proyecto Archipel-EU. Por último, añade la necesidad de que se sigan desarrollando instrumentos concretos adaptados a las características del sector cultural de las RUP para apoyar y promover a los artistas, el patrimonio cultural material e inmaterial de estos territorios;

En esta línea, el REF incluye un apartado referido al fomento de la cultura en la Ley 19/94. En concreto, el artículo 25 bis señala: *"Teniendo en cuenta la condición de región ultraperiférica de Canarias, y a efectos de potenciar el intercambio cultural del Archipiélago, los bienes artísticos que se trasladen desde Canarias a la Península, Baleares y resto de la Unión Europea, con motivo de exposición, así como su traslado en sentido inverso, estarán exentos de gravámenes fiscales y aduaneros a los efectos de su equiparación con los desplazamientos de dichos bienes dentro del territorio peninsular y comunitario. En el caso de que fueran objeto de transmisión posterior o entrega estarán sujetos a la tributación correspondiente"*.

Su justificación reside en las graves discriminaciones de las importaciones de obra artística que se realizan desde Canarias ya que no se acogen al principio de libre circulación de mercancías dentro de la Unión Europea y están sujetas a gravámenes aduaneros que dificultan su desplazamiento.

El origen de este artículo 25 bis que introduce la Ley 8/2018 se basa en la enmienda presentada por la Asociación de Artistas Visuales de Canarias (AICAV)³²

³² A iniciativa de la Asociación de Artistas Visuales Canarios (AICAV) redactamos una propuesta de artículo para la reforma de la Ley 19/94 que fue bien acogida por las distintas fuerzas políticas del arco parlamentario nacional y se presentó una propuesta de enmienda a la Ley 19/94 del REF donde se añade un nuevo artículo 25 bis para el fomento de la cultura. Vid. Enmiendas al articulado 121/000009 Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. BOCG-12-A-9-2 Boletín Oficial de las Cortes Generales Congreso de los Diputados serie A. Núm. 9-2 1 de marzo de 2018. Enmienda núm.1 firmante: Grupo Parlamentario Ciudadanos De modificación. Texto que se propone: Se incluye un nuevo apartado, treinta y uno, renumerándose los siguientes, en el artículo único, «Modificación de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación

que solicitaba que con el objeto de fomentar el intercambio cultural, los objetos de arte que, con motivo de una muestra o exposición, se trasladen desde Canarias al resto del territorio español y europeo, o a la inversa, y se introduzcan en dichos territorios al amparo de una exportación temporal exenta del IVA o del IGIC, podrán permanecer en dichos territorios, a instancia del interesado, salvo que éste demostrase la necesidad de una prórroga, y podrán regresar a Canarias sin que se exija en relación a los mismos ninguna garantía para afianzar el pago de los impuestos exigibles con ocasión de la importación.

Para delimitar que se entiende por objeto artístico, se utiliza el concepto de objetos de arte, trasladando literalmente el concepto del régimen especial existente en el IGIC (art. 68. Dos de la ley 20/1991). En particular se consideran: *"Los cuadros, collages y pinturas y dibujos, realizados totalmente a mano por el artista; también se incluyen grabados, estampas y litografías originales; Esculturas originales y estatuas de cualquier materia. Siempre que hayan sido realizadas por el artista; vaciados de esculturas, de tirada limitada a ocho ejemplares y controlada por el artista o sus derechohabientes"*. Se incluyen también: *"Las tapicerías, textiles murales, tejidos a mano sobre la base de cartones originales realizados por artistas, a condición de que no haya más de ocho ejemplares de cada uno de ellos"*.

En definitiva, han pasado ya cinco años de la aprobación de esta norma y no se ha resuelto dicha situación. En ese sentido, es necesario el desarrollo reglamentario del artículo 25 bis para que se evite que este régimen de transacciones colisione con el artículo 110 del TFUE que prohíbe cualquier forma de discriminación tributaria dentro de los Estados miembros para proteger la libre circulación de mercancías. Y se haga realidad la exención de gravámenes fiscales y aduaneros de los bienes artísticos a los efectos de su equiparación con los desplazamientos de dichos bienes dentro del territorio peninsular y comunitario.

IV.- CONCLUSIONES

La Unión Europea como entidad supranacional ha seguido avanzando en la coordinación de las políticas fiscales de los Estados miembros con una influencia determinante de las iniciativas de la OCDE que han marcado las políticas fiscales

del Régimen Económico y Fiscal de Canarias», con la siguiente redacción: Treinta y uno. Se añade un nuevo artículo 25 bis. y Enmienda 69. Grupo parlamentario socialista. Se propone un nuevo artículo 25 bis con idéntica redacción.

mundiales, con carácter general, y las europeas en particular. En la actualidad, ha dado un paso muy importante para lograr lo que se ha denominado "equidad fiscal". Así, se ha conseguido la aprobación de la Directiva (UE) 2022/2523 del Consejo de 15 de diciembre de 2022 relativa a la garantía de un nivel mínimo global de imposición para los grupos de empresas multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud en la Unión.

En las coordenadas socio económicas y jurídico políticas actuales de la UE, cobra un especial protagonismo la necesidad de intensificar su papel de potencia oceánica. Y es en esas relaciones donde tiene una importancia crucial el carácter de Canarias junto con Madeira, Azores y los Departamentos franceses de Ultramar como RUP. Esto supone una posición geográfica y una realidad socioeconómica y política específica que hace de estas regiones fronteras activas de la Unión Europea en temas tan importantes como la cooperación y las relaciones de vecindad para los que la fiscalidad resulta un instrumento fundamental.

Desde la perspectiva de la política fiscal, la consolidación de las RUP dentro del proyecto comunitario, ha conllevado que la Comisión haya modificado los criterios de sus directrices respecto a la compatibilidad de las ayudas de Estado de finalidad regional para el período 2022-2027. En particular, se mantiene la excepción del artículo 107, apartado 3, letra a) cuando establece las ayudas para el desarrollo económico donde el nivel de vida es anormalmente bajo o donde hay un subempleo grave, y de las regiones mencionadas en el artículo 349 (en relación a las RUP) habida cuenta de su situación estructural, económica y social que puede considerarse compatible con el mercado interior.

En España, la RUP de Canarias seguirá siendo subvencionable como zona "a". Sin embargo, no podemos obviar que el Parlamento europeo en su Resolución de 13 de junio de 2023 reitera la necesidad de reevaluar la normativa sobre ayudas estatales a las empresas en las RUP y llama la atención a este respecto sobre la revisión en curso de la norma de minimis y del Reglamento general de exención de categorías (RGEC) en el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior. En este sentido, pide un aumento significativo de los umbrales de minimis y del RGEC, y una diferenciación positiva para las RUP para que se tengan en cuenta los costes de funcionamiento adicionales a los que se enfrentan las empresas radicadas en estas regiones.

Las últimas resoluciones del Parlamento Europeo de 7 de junio de 2022 y la citada resolución de 13 de junio de 2023 coinciden en pedir a la Comisión y a los Estados miembros que pongan en marcha nuevas medidas con el fin de promover la recuperación del sector turístico en las RUP y promover su transformación digital y medioambiental. También consideran que estas regiones se encuentran en primera línea del cambio climático, con el aumento de la frecuencia y violencia de las catástrofes naturales como erupciones volcánicas, incendios forestales, etc. Efectos que estamos sufriendo en Canarias tanto en los incendios de Gran Canaria y el reciente de Tenerife como respecto a los efectos que ha producido el volcán de La Palma. En esta línea, se solicita por el Parlamento europeo la adopción de un reglamento específico para las RUP sobre la organización común de mercados, a fin de tener en cuenta las especificidades medioambientales, geográficas y sociales de estos territorios. Y se insta a la Comisión a que estudie la necesidad de mejorar el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea adaptándolo a estas nuevas realidades.

Dentro de los incentivos económicos del REF, la libertad de transporte es uno de los más importantes para compensar las desventajas estructurales de Canarias como RUP y debe ser consolidado y ampliado en los próximos años como ha insistido la Unión Europea a través de la Resolución del Parlamento de 13 de junio de 2023. La estabilidad del sector del transporte y de las infraestructuras adecuadas en las RUP es fundamental en sectores clave como el turismo, la agricultura y la pesca. Así recuerda que los puertos, los aeropuertos, las rutas marítimas y las conexiones aéreas regulares son los que conectan las RUP con el continente europeo, con los países de su entorno y con el resto del mundo. Por todo ello la Comisión debe ayudar a la financiación de la conectividad de estas regiones.

El artículo 22 bis de la Ley 19/94, modificada por la Ley 8/2018, establece medidas relativas a que las Universidades establecidas en Canarias se vinculen al REF y a su economía productiva por medio de la investigación, la innovación, formación y aplicación de conocimiento de excelencia. En este sentido, urge el desarrollo reglamentario del artículo 22.5 bis de la Ley 19/94 para concretar mecanismos que compensen estas desventajas evidentes de la condición de RUP de las Universidades Canarias y las convierta en oportunidades para que se estrechen lazos no sólo con Europa sino con otras RUP y los países africanos con los que existen relaciones de vecindad y se hacen imprescindibles los proyectos de cooperación europeos. En esta línea, la Resolución del Parlamento Europeo de 13 de junio de

2023 subraya la necesidad de definir estrategias para luchar contra la fuga de cerebros y aumentar el atractivo de las RUP, especialmente para los jóvenes.

Por último, es necesario el desarrollo reglamentario del artículo 25 bis de la Ley 19/94 de fomento a la cultura en el REF para que se haga realidad la exención de gravámenes fiscales y aduaneros a los bienes artísticos que se desplacen desde Canarias y se equiparen con los desplazamientos de dichos bienes dentro del territorio peninsular y comunitario. También desde el ámbito europeo la Resolución del Parlamento europeo de 13 de junio de 2023 subraya que el sector cultural de las RUP se ha visto más afectado por las recientes crisis sanitaria y económica que el de las regiones continentales. En esta línea, insta a la Comisión a que se sigan desarrollando instrumentos concretos adaptados a las características del sector cultural de las RUP para apoyar y promover a los artistas, el patrimonio cultural material e inmaterial de estos territorios.

BIBLIOGRAFÍA

CLAVIJO HERNÁNDEZ, F. Y GÉNOVA GALVÁN, A. En el cincuentenario de la Ley 30/1972, de 22 de julio, sobre Régimen Económico y Fiscal de Canarias, *Hacienda Canaria*, núm. 58, 2022.

DI PIETRO, A. *L'Europa e la riforma fiscale nazionale*, *Studi Tributari Europei*, núm. 11, 2021.

ESPINO ROMERO, R. "La evolución del diferencial fiscal entre Canarias y España entre 1982 y 2016", en *Hacienda Canaria*, núm. 48, 2018.

FERNÁNDEZ FARRERES, G. "El régimen de las ayudas de Estado y su impacto en el derecho español", *Revista de Administración Pública*, núm. 200, 2016.

HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F. "Limitación de ayudas de Estado en el REF y consecuencias de su superación", en *Los retos del REF: control de ayudas, creación de empleo y financiación autonómica*, Servicio de Publicaciones de la ULPGC, 2016.

MARTÍN CÁCERES, F. "La no sujeción al IGIC de las operaciones realizadas por las administraciones públicas tras la modificación operada por la Ley 6/2018, de 3 de julio, en VVAA. El REF tras la pandemia. Retos económicos y seguridad jurídica. Ediciones ULPGC, 2023.

MAURICIO SUBIRANA, S. "Los aspectos económicos del Régimen Económico y Fiscal de Canarias con la nueva Ley 8/2018, de 5 de noviembre" *Colección Cátedra REF*, número 5, Servicio de Publicaciones de la ULPGC, 2019.

MIRANDA CALDERÍN, S. "Las ayudas covid-19 y la dotación RIC 2021" en *Hacienda Canaria*, núm. 57, 2022.

MIRANDA CALDERÍN, S. Y DORTA VELÁZQUEZ, J.A (coordinadores) y VVAA. El REF tras la pandemia. Retos económicos y seguridad jurídica. Ediciones ULPGC, 2023.

PORTUGUÉS CARRILLO, C. "El criterio de selectividad en las ayudas fiscales regionales: Análisis de la sentencia del Tribunal de Justicia de 6 de septiembre de 2006 sobre el régimen fiscal de las Islas Azores y su relevancia para el Régimen Económico-Fiscal de Canarias", en *Hacienda Canaria*, núm. 17.

RIVERO CEBALLOS, J. L. *La economía de Canarias en la segunda crisis del siglo XXI*, *Hacienda Canaria*, núm. 53, 2020.

SÁNCHEZ BLÁZQUEZ, V.M., *Pérdida y regularización de la Reserva para inversiones en Canarias*, Thomson-Aranzadi, 2008.

SANZ GÓMEZ, R. *La lucha de los Estados contra la elusión fiscal en el contexto de la Unión Europea*, Civitas, 2012.

SOLBES MIRA, P. *Las regiones ultraperiféricas europeas en el mercado único: La proyección de la Unión Europea en el mundo. Informe al Miembro de la Comisión Europea Michel Barnier*, 12 de octubre de 2011.

SOCORRO QUEVEDO, I. "Los incentivos fiscales del REF y las ayudas de Estado", en *Hacienda Canaria*, núm. 44, 2016.

VILLAR ESCURRA, M. "Reforma fiscal ambiental y Derecho de la Unión Europea. Reflexiones sobre las limitaciones del régimen de las ayudas de Estado y las Directivas comunitarias. VI Encuentro de Derecho Financiero y Tributario "Tendencias y retos del Derecho Financiero y Tributario", Instituto de Estudios Fiscales, 2018.

VVAA. *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias* (Clavijo Hernández y Génova Galván. "Artículo 166. Principios básicos del Régimen Económico y Fiscal" y Mauricio Subirana, S. "Artículo 166. Principios básicos), Boletín Oficial del Estado, Parlamento de Canarias, 2020.

VVAA. *El régimen económico y fiscal de Canarias. Problemas actuales y soluciones*, dirigido por Sánchez Blázquez, V. Tirant lo blanch, Valencia 2023.