

---

# Estudio y análisis de Zonas Económicas Especiales. Propuestas de mejora para las Zonas Francas españolas actuales

## *Study and Analysis of Special Economic Zones. Proposal for the Improvement of the Current Spanish Free Trade Zones*

RECIBIDO: 2 DE FEBRERO DE 2016/APROBADO: 7 DE ABRIL DE 2016

---

### JESÚS ARTEAGA ORTIZ

Profesor del Departamento de Business and Management de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

jesus.arteaga@ulpgc.es

### PEDRO FERRER DELGADO

Técnico del Consorcio de la Zona Franca de Gran Canaria

pferrer@zonafranca.org

### MARÍA JOSÉ MIRANDA MARTEL

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Grupo de investigación de Organización y Dirección de Empresas

mariajose.miranda@ulpgc.es

### JORGE RIVERAS

Assistant Professor de Strategy & International Business en Framingham State University, Massachusetts, Estados Unidos de America

JRiveras@framingham.edu

**Resumen:** La actual coyuntura global, con el decrecimiento del comercio y los nuevos acuerdos de libre comercio, hace que las Zonas Económicas Especiales sean un tema extremadamente vigente, con una importancia estratégica y económica creciente. Dentro del área de comercio internacional, juegan un papel muy importante en las políticas económicas de fomento y desarrollo de zonas deprimidas. El artículo pretende ser una ayuda para la gerencia de empresas vinculadas al comercio, una aportación para el mundo académico e incluso para el gubernamental.

Utilizando clasificaciones existentes en la literatura, se han estudiado y analizado algunas de las principales Zonas Económicas Especiales existentes en el mundo, ya que su crecimiento ha sido exponencial. Existen grandes diferencias según el país y la región en

la que se encuentran, pero su tipología tiende a ser similar por región. En este sentido, las Zonas Francas europeas se podrían clasificar como regímenes exclusivamente aduaneros, presentando sólo ocasionalmente ventajas fiscales cuando coexistan con regímenes fiscales compatibles con estas áreas.

Este trabajo permite comparar las ventajas que Zonas Económicas Especiales puedan poseer con respecto a las Zonas Francas españolas y plantea propuestas para mejorar su competitividad. Aunque no hay una única fórmula, se puede afirmar que cuanto mayor sea la vinculación de la zona con la economía doméstica mayor será el éxito.

**Palabras clave:** Zona Económica Especial, Zona Franca, Comercio, Exportación, Código Aduanero de la Unión.

**Abstract:** The existing global situation shows a sharp decline in global trade; this together with new free trade agreements under discussion, makes the debate of Special Economic Zones an extremely current topic. Promoting and developing special economic zones play an important role in policies to promote deprived areas. This article aims to support the management of organizations involved in trade, the academic world as well as government.

Employing classifications that exist in current literature, since Special Economic Zones have been showing an exponential increase some of the existing ones around the world have been studied and analyzed. Numerous differences exist depending upon the country or region where the Special Economic Zones

are located, but its typology tends to be similar by region. The Special Economic Zones in Europe could be classified as Free Trade Zones, exhibiting tax advantages only when they coexist with other compatible regimes.

This study allows a comparison of the advantages different special economic zones may have with those located in Spain and puts forward proposals to improve its competitiveness. Even though there is not a single formula for success, we can say that the greater the relationship the area with the economic zone the bigger the success.

**Keywords:** Special economic zones, Free trade zones, Trade, Exports, Custom tax.

## I. INTRODUCCIÓN

Cuando se creó la primera Zona Económica Especial (ZEE) moderna en el aeropuerto de Shannon, Irlanda, en el año 1959, muy pocos le prestaron la atención que merecía. Hoy en día, en cambio, son muy pocos los países que no están interesados por los principios que inspiran toda ZEE: incentivos fiscales, trámites aduaneros simplificados y una mayor libertad para la importación y exportación de mercancías<sup>1</sup>.

Según *The Economist*, el número de ZEE existentes en todos los países ha crecido considerablemente, pasando de 79 en 1975 a más de 4.300 en 2014, lo que constituye un incremento de más del 4.000% en los últimos 40 años<sup>2</sup>. En ese mismo sentido, Singa Boyenge señala que el número de países en los que existe al menos una ZEE pasó de 25 en 1975 a 130 en 2006<sup>3</sup>.

Asimismo, de acuerdo con *The World Bank Group*, el crecimiento de las ZEE ha sido muy destacado a partir de la década de los 90. Una de las características más importantes de las ZEE es la generación de empleo. Así, en 2007 empleaban de manera directa a más de 68 millones de personas en todo el mundo, de los cuales un 90% se encontraba en Asia<sup>4</sup>.

En la tabla 1 se puede ver el número de personas que trabajaban en dichas Zonas en 2008 en función de la zona geográfica<sup>5</sup>.

---

1 *The Economist* (2015).

2 *The Economist* (2015).

3 Singa Boyenge, J.P. (2007).

4 *The World Bank Group* (2008).

5 *The World Bank Group* (2008).

Tabla 1. Empleos directos que generan las ZEE a nivel mundial

	Empleo directo (millones)	Porcentaje de empleo nacional
En el mundo	68,441	0,21%
Asia y Pacífico	61,089	2,3%
América	3,084	1,15%
Europa Occidental	0,179	
Europa del Este y Asia Central	1,590	0,001%
Oriente Medio y Norte de África	1,498	1,59%
África Subsahariana	1,040	0,20%

Fuente: Elaboración propia a partir de *The World Bank Group*<sup>6</sup>.

Pero la creación de empleo no es el único valor que generan: Zeng señala que las Zonas Económicas Especiales en 2007 representaron en China alrededor del 22% del PIB nacional, atrajeron alrededor del 46% de la inversión extranjera directa y generaron el 60% de las exportaciones<sup>7</sup>.

Los volúmenes de exportaciones e importaciones que mueven estas Zonas tal vez sean su característica principal. Así, por ejemplo, en el año 2007, las exportaciones de las ZEE superaron los 850.000 millones de dólares a nivel mundial y, como se puede observar en la tabla 2, su peso dentro de las exportaciones totales de determinados países también era muy relevante.

Tabla 2. Volumen de exportaciones que generan las ZEE

	Exportaciones de las ZEE (millones de dólares)	Porcentaje sobre las exportaciones totales
En el mundo	851,032	40,8%
Asia y Pacífico	510,666	41%
América	72,636	39%
Europa del Este y Asia Central	89,666	38,7%
Oriente Medio y Norte de África	169,469	36,4%
África Subsahariana	8,605	48,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de *The World Bank Group*<sup>8</sup>.

6 *The World Bank Group* (2008), p. 34.

7 Zeng, D.Z. (2010).

8 *The World Bank Group* (2008), p. 336.

Así pues, la importancia de las ZEE es evidente. El objetivo de este trabajo consiste en analizar las ventajas que ofrecen las diversas Zonas Económicas Especiales actualmente en el mundo, y plantear propuestas que supongan una mejora de la competitividad de las Zonas Francas españolas.

## II. EL CONCEPTO DE ZONA FRANCA Y SU DELIMITACIÓN EN EL RESTO DEL MUNDO

Durante las últimas décadas se ha adoptado el término de Zona Económica Especial para referirse al concepto de Zona Franca a nivel internacional, de manera que la ZEE se ha convertido en un término genérico que abarca diferentes Zonas, entre las que se encuentran las Zonas Francas<sup>9</sup>.

El concepto de Zona Económica Especial ha evolucionado a lo largo de los años, dando lugar a muchos tipos<sup>10</sup>. Según la clasificación de Pakdeenurit, Suthikarnnarunai y Rattanawong podemos encontrar seis: *Free Trade Zones*, *Export Processing Zones*, *Free Ports*, *Enterprises Zones*, *Single Factory* y *Specialized Zones*<sup>11</sup>.

1. *Free Trade Zones* (Zonas Francas o Zonas de Libre Comercio). Son áreas de tamaño pequeño delimitadas físicamente (generalmente cercadas), que ofrecen almacenamiento y depósito de mercancías, así como servicios que facilitan la distribución comercial para poder realizar un eficiente transbordo y reexportación de los bienes. Por lo general no permiten operaciones de transformación. Están situadas en la mayoría de los puertos de entrada de todo el mundo. Como ejemplo tenemos las Zonas Francas españolas o la Zona Libre de Colón en Panamá.

2. *Export Processing Zones* (Zonas Francas Industriales orientadas a la Exportación). Ofrecen incentivos y servicios que facilitan las actividades que requieren mano de obra intensiva para su realización. En su amplia mayoría están destinadas a la fabricación para una posterior exportación. Por lo general hay dos tipos de EPZ, por una parte están las que responden al modelo tradicional, donde toda la zona es exclusiva para empresas orientadas a la exporta-

---

9 Ferrer, P. (2015).

10 *The World Bank Group* (2008).

11 Pakdeenurit, P.; Suthikarnnarunai, N. y Rattanawong, W. (2014).

ción que están reguladas bajo las normas de la EPZ; y por otro lado están las EPZ híbridas, que se subdividen en una zona general abierta a todas las industrias, independientemente de que estén orientadas a la exportación o no, y un área de EPZ separada, reservada para empresas que estén registradas como orientadas a la exportación.

3. *Free Ports* (Puertos Francos). Ocupan áreas territoriales mucho más extensas. Tienen capacidad para todo tipo de actividades, incluyendo servicios turísticos y ventas al por menor. También permiten la residencia de personas en su interior y proporcionan un mayor número de incentivos y beneficios. Los puertos francos a gran escala en China son un ejemplo tradicional.

4. *Enterprise Zones* (Zonas de Empresas). Revitalizan las zonas urbanas o rurales en dificultades mediante incentivos fiscales y subvenciones financieras. La mayoría de las zonas se encuentran en países desarrollados, por ejemplo, Estados Unidos, Francia y Reino Unido.

5. *Single Factory* (Fábricas individuales orientadas a la Exportación). Ofrecen incentivos a empresas individuales independientemente de su ubicación. Por tanto, las fábricas no tienen que ubicarse dentro de una zona designada para recibir incentivos y privilegios. Los principales ejemplos de países que dependen exclusivamente de las *Single Factory* EPZ son: Islas Mauricio, Madagascar, México y Fiji. Otros países, como Costa Rica, Estados Unidos y Sri Lanka, permiten ambas zonas, el modelo de EPZ y el de *Single Factory Export Processing Zone*.

6. *Specialized Zones* (Zonas Especializadas). Se encuentran en un gran número de países y su característica principal es que cada zona se ha establecido con un propósito especial o específico. Los ejemplos más conocidos son los parques científicos y tecnológicos, zonas petroquímicas, zonas de logística y almacenamiento, zonas de juego, áreas financieras, etc.

Tabla 3. Tipología y principales características de las Zonas Especiales Económicas

Tipología de Zonas							
Tipo de Zona	Objetivo de su creación	Características físicas	Situación geográfica típica	Actividades que realiza principalmente	Mercados	Ejemplos	
<i>Zona Franca (Free Trade Zone)</i>	Fomentar el comercio	Tamaño < hectáreas	Puertos de entrada	Almacenamiento y actividades relacionadas con el comercio	Doméstico, reexportación	Zona Franca de Colón, Panamá	
<i>Zonas Francas Industriales orientadas a la Exportación (Traditional EPZ)</i>	Exportación de productos	Tamaño <100 hectáreas	Ninguna	Fabricación de productos que necesitan de mano de obra intensiva, otros procesos	Principalmente exportación	Karachi EPZ, Pakistán	
<i>Zonas Francas Industriales orientadas a la Exportación Híbridas (Hybrid EPZ)</i>	Exportación de productos	Tamaño <100 hectáreas	Ninguna	Fabricación de productos que necesitan de mano de obra intensiva, otros procesos	Exportación y mercado doméstico	Lat Krabang Industrial Estate, Tailandia	
<i>Puerto Franco (Freeport)</i>	Desarrollo íntegro	Tamaño >100 hectáreas	Ninguna	Diversas	Exportación y mercado doméstico	Aqaba Special Economic Zone, Jordania	

ESTUDIO Y ANÁLISIS DE ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES.  
 PROPUESTAS DE MEJORA PARA LAS ZONAS FRANCAS ESPAÑOLAS ACTUALES

Zonas de Empresas (Enterprise Zone)	Revitalizar zonas urbanas	Tamaño <50 hectáreas	Áreas rurales o urbanas empobrecidas	Diversas	Doméstico	Empowerment Zone, Chicago
Fábricas individuales orientadas a la Exportación (Single Factory EPZ)	Exportación de productos	Tamaño designado por la empresa		Fabricación de productos que necesitan de mano de obra intensiva, otros procesos	Exportación	Islas Mauricio México Madagascar

Fuente: Elaboración propia a partir de The World Bank Group (2008).

## 2. 1. EL CONCEPTO DE ZONA FRANCA Y SU DELIMITACIÓN EN EUROPA

Según Ingelmo Pinilla, todos los países han pretendido que una parte del territorio aduanero, aquel en donde existían actividades relacionadas con el comercio exterior, o donde se pretendía que las hubiese (por razones de diversa índole, entre ellas de tipo social para el desarrollo de zonas deprimidas), tuviera la consideración de territorio neutro o franco, esto es, en el que no se aplican los impuestos aduaneros ni los restantes impuestos interiores, en su totalidad o en parte. A tales efectos se creó la institución aduanera denominada zona o depósito franco: como un área exenta que inicialmente tuvo carácter industrial pero que, ulteriormente, ha pasado a tener carácter comercial<sup>12</sup>.

Las Zonas y Depósitos francos constituyen un destino aduanero que está concebido como una zona de almacenamiento de mercancías comunitarias y no comunitarias en las que no se devengan los tributos correspondientes (derechos de arancel, impuestos sobre el valor añadido –como el IVA/IGIC. Impuesto General Indirecto Canario, en el caso de España– y, en su caso, Impuestos especiales). Estos tributos se devengarán si las mercancías, transformadas o no, se despachan posteriormente a libre práctica o consumo. Por tanto, esta figura permite diferir la tributación. Además, en las Zonas Francas pueden llevarse a cabo operaciones de transformación de mercancías vinculadas al régimen de perfeccionamiento activo o de transformación bajo control aduanero. Si con estas transformaciones las mercancías llegasen a adquirir origen comunitario, podrían beneficiarse en el momento de su despacho a libre práctica de este ahorro arancelario.

No deben confundirse las Zonas Francas con los Depósitos Aduaneros (que son régimen aduanero) ni con los almacenes de depósito temporal (que permiten el almacenamiento de las mercancías antes de que se le otorgue un destino aduanero). La principal diferencia con el depósito aduanero es que las Zonas Francas (las de tipo I y los depósitos francos) permiten una gestión más sencilla para la entrada de mercancías, ya que no se exige la presentación de una declaración en aduana con carácter general<sup>13</sup>.

---

12 Ingelmo Pinilla, J. (1996).

13 García Valera, A. y Arobes Aguilar-Galindo, J.C. (2011), p. 274.

De acuerdo con Arteaga Ortiz y Martínez Cobas<sup>14</sup>, los principios que inspiran la creación de Zonas Francas, sin carácter exhaustivo y de forma sintética, son los siguientes:

- La promoción de las actividades del comercio exterior.
- La aplicación de formalidades aduaneras reducidas, en comparación con las requeridas en las demás partes del territorio aduanero comunitario.
- La reducción al mínimo de las medidas de control en el interior de dichas zonas y el ejercicio de las medidas de vigilancia en los límites exteriores.
- Dar cabida a todo tipo de mercancías, ya sean comunitarias o no comunitarias; habilitándose locales especiales para aquellas mercancías que supongan algún peligro o puedan alterar a otras.
- Dar cabida a cualquier tipo de actividad con las lógicas restricciones.
- Igualdad en las condiciones de utilización y consumo de las mercancías en las Zonas Francas con las previstas en cualquier otra parte del territorio aduanero comunitario, dada su condición de tal.

Según esto, ¿para qué sirve y cuál es la utilidad de una Zona Franca? En primer lugar diremos que está al servicio de los operadores económicos que no conocen el destino final de las mercancías no comunitarias o que, aun conociéndolo, no quieren darle tal destino, y a quienes interesa almacenarlas durante periodos más o menos largos sin que ocasionen pago de derechos de importación o aplicación de las medidas de política comercial. Asimismo, puede interesar almacenar las mercancías comunitarias destinadas a la exportación para beneficiarse de los incentivos a la exportación si los hubiera<sup>15</sup>.

Según Arteaga Ortiz y Martínez Cobas, las Zonas Francas y los depósitos aduaneros satisfacen conjuntamente estas necesidades o beneficios. Su función principal es el almacenaje de las mercancías en espera de darles su destino definitivo, permitiendo diferir el pago del impuesto y, en algunos casos, consiguiendo la mejor planificación fiscal de la empresa. Decimos en algunos casos porque, en primer lugar, como es sabido, se está procediendo a un desarme arancelario a escala mundial, lento pero efectivo; y, en segundo, porque los aranceles no tienen una finalidad tanto recaudadora como de instrumento de política económica. Por tanto, las Zonas Francas quedan así configuradas

---

14 Arteaga Ortiz, J. y Martínez Cobas, X. (2003).

15 Arteaga Ortiz, J. y Martínez Cobas, X. (2003).

como un instrumento al servicio de la logística de la empresa con el fin de aumentar su rentabilidad y la eficacia de sus operaciones<sup>16</sup>.

### 2.1.1. *Delimitación del concepto*

Tras el 11 de septiembre de 2001 la seguridad ha pasado a ser una de las principales preocupaciones de los ciudadanos y gobiernos de los países occidentales, y eso afecta también al comercio internacional<sup>17</sup>.

Un reflejo de esta situación puede verse en el Código Aduanero de la Unión (refundición), aprobado por el Reglamento UE N° 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo del 9 de octubre de 2013 (en adelante CAU), el cual, ya en su considerando 16, establece la necesidad cada vez mayor de garantizar la seguridad y protección de las fronteras exteriores de la Unión. Asimismo, el considerando 49 del CAU establece literalmente que “En vista de mayores medidas de seguridad, es preciso que la inclusión de mercancías en una Zona Franca pase a convertirse en un régimen aduanero, y que tales mercancías se sujeten a controles aduaneros de entrada y a control de registros”.

Al pasar a considerar las Zonas Francas como régimen aduanero, parecería necesario disponer de una declaración en aduana, pero el art. 158.1 del CAU mantiene la dispensa en la presentación de declaración aduanera en la inclusión de mercancías en el régimen de Zona Franca. No obstante, el art. 210 del CAU, que determina las distintas categorías de regímenes especiales, entre las que se incluye el régimen especial de depósito (depósito aduanero y zonas francas), no será aplicable hasta el 1 de mayo de 2016 (art. 288), por lo que hasta ese momento se seguirán clasificando las zonas francas como destinos aduaneros.

Por tanto, y hasta la entrada en vigor completa del CAU, para los intercambios de mercancía entre la Comunidad y los países terceros existirán las siguientes posibilidades de destinos aduaneros (art. 4.15 del Código Aduanero Comunitario):

- La inclusión de las mercancías en un régimen aduanero.
- Su introducción en una Zona Franca o en un depósito franco.
- Su reexportación fuera del territorio aduanero de la comunidad.
- Su destrucción.
- Su abandono en beneficio del erario.

---

16 Arteaga Ortiz, J. y Martínez Cobas, X. (2003).

17 Bonilla, N. y Rodrigo, F. (2008).

Dentro del primer destino aduanero (inclusión de las mercancías en un régimen aduanero) se incluyen: el despacho a libre práctica, el tránsito, el tráfico de perfeccionamiento activo, la transformación bajo control aduanero, la importación temporal, el depósito aduanero, el tráfico de perfeccionamiento pasivo y la exportación.

El nuevo CAU modifica esta clasificación suprimiendo el concepto de destino aduanero y distinguiendo únicamente como regímenes aduaneros el despacho a libre práctica, los regímenes especiales y la exportación. Así, los regímenes de suspensión anteriores han sido agrupados para constituir cuatro regímenes especiales, que se dividen en las siguientes categorías: tránsito, que incluirá el tránsito interno y externo; depósito, que incluirá el depósito aduanero y las zonas francas; destinos especiales, que incluirá la importación temporal y el destino final; y, por último, perfeccionamiento, que incluirá el perfeccionamiento activo y el perfeccionamiento pasivo.

Esta nueva clasificación de los regímenes especiales responde a la necesidad de establecer normas comunes y sencillas, complementadas con unas pocas específicas para cada uno de ellos, a fin de simplificar al operador la elección del régimen adecuado, evitar errores y reducir el número de recaudaciones y reembolsos posteriores al levante de las mercancías<sup>18</sup>.

Con el fin de delimitar mejor el concepto, analizaremos la figura del depósito aduanero junto a la de otras también estrechamente relacionadas con la Zona Franca.

**El Depósito aduanero:** de acuerdo con el Código Aduanero Comunitario (Reglamento 2913/1992), en vigor hasta el 1 de mayo de 2016, la Zona Franca se clasifica como destino aduanero mientras que el depósito aduanero lo hace como régimen aduanero. La utilidad del depósito es la misma que la de la Zona Franca, sin embargo, una mercancía en un depósito sólo es susceptible de almacenamiento y de las manipulaciones usuales que están definidas en el apartado 1 del artículo 109 del Código, mientras que la Zona Franca es susceptible de ser incluida en alguno de los regímenes que implican transformación de la mercancía (art. 173 del Código Aduanero Comunitario).

En el nuevo CAU, el depósito aduanero y las Zonas Francas han sido incluidos dentro del régimen especial de depósito (art. 210), de manera que permiten el almacenamiento de mercancías no comunitarias en el territorio adua-

---

18 Pedruelo Sánchez, E.M. y González Pérez, M. (2015).

nero de la Unión sin que estén sujetas a derechos de importación ni a medidas de política comercial (art. 237 del CAU).

Asimismo, y representando un cambio sustancial con respecto a la situación anterior, en el nuevo régimen especial de depósito aduanero se podrán realizar operaciones de perfeccionamiento activo o de destino final, con sujeción a las condiciones que establecen dichos regímenes. En todo caso, dichas mercancías no se considerarán incluidas en el régimen de depósito aduanero (art. 241 CAU).

La diferencia actual (antes de mayo de 2016) entre los depósitos aduaneros y las zonas francas radica fundamentalmente en que, para la autorización de los primeros, el solicitante ha de aportar una fianza para el funcionamiento del depósito, en función de la cantidad y naturaleza de las mercancías depositadas y de la deuda aduanera y tributaria susceptible de devengarse referida a un periodo de tiempo. Por otro lado, posee el incentivo de poder elegir su emplazamiento, ya que las zonas francas son recintos ya delimitados *a priori* por las instituciones (normalmente públicas) que solicitaron su creación a las autoridades pertinentes (en España, el Ministerio de Hacienda y las AAPP).

Además de los depósitos aduaneros existen otros conceptos a los que les acompaña el calificativo de “francos” que conviene diferenciar de las Zonas Francas. Así, tenemos los depósitos francos y los puertos francos.

**En el caso del Depósito franco**, este es otro término que puede dar lugar a confusión. No se distingue en términos jurídicos de la Zona Franca; su regulación es idéntica, aunque el Código Aduanero Comunitario, en su artículo 166, se refiere a las zonas como partes del territorio aduanero de la Comunidad y a los depósitos como locales situados en ese territorio.

No obstante, el nuevo CAU no recoge este término dentro del régimen especial de depósito, que sólo incluye el depósito aduanero y las zonas francas. Para entender qué supone esta omisión total de la figura del depósito franco es necesario acudir a las disposiciones transitorias previstas en el título IX del Reglamento de ejecución por el que se aprueban las Disposiciones de aplicación del CAU. Según estos preceptos, los depósitos francos concedidos en virtud de lo dispuesto en el CAC serán, en la fecha de aplicación del CAU, considerados como depósitos aduaneros. Y se insta a las autoridades aduaneras a decidir sin demora a qué tipo de depósito se considera equivalente el depósito franco<sup>19</sup>. A fecha del presente informe existen en España cinco depósi-

---

19 Pedruelo Sánchez, E.M. y González Pérez, M. (2015).

tos francos totalmente operativos (Depósitos Francos de Bilbao, Santander, Cartagena, Algeciras y Valencia).

**En el caso del Puerto franco**, en primer lugar hay que señalar que en el actual código aduanero no viene recogida la figura del puerto franco ni como destino ni como régimen o ninguna otra categoría, excepto para referirse al antiguo puerto franco de Hamburgo. Tampoco hay mención alguna del concepto de puerto franco en el nuevo CAU, pero en la legislación aduanera española era la primera de las áreas exentas, seguida de la Zona Franca.

En la literatura existente sobre los puertos francos no hay consenso respecto a su significado. Hemos de destacar principalmente cinco definiciones del concepto de puerto franco. La de Carballo Cotanda (1970), la de Bourgon Tíno (1982), la de Ascanio y Poggio (1986) y, por último, la de Clavijo Hernández (1981)<sup>20</sup>. De la unión de todas las definiciones se pueden deducir cinco elementos propios de los puertos francos: 1) es un área exenta o no sujeta a los derechos de aduanas, 2) abarca todo o parte del territorio del archipiélago, 3) no está sujeta a la imposición indirecta o presenta un régimen tributario propio, 4) la intervención de la administración debe ser escasa o bien en esta institución está ausente la aduana; y, por último, 5) su finalidad es la promoción del comercio exterior.

De los puntos anteriores podemos tomar los elementos necesarios para configurar una definición bastante aproximada de la dada en un principio como Zona Franca. Pero si tomamos otros elementos podemos concluir que lo que se entiende por puertos francos es un concepto más amplio que el de Zona Franca. En cualquier caso, el concepto de puerto franco incluye al de Zona Franca<sup>21</sup>.

Otro concepto distinto sería el de puertos francos de Canarias, en el cual confluyen las definiciones anteriores con los aspectos específicos, sociales e históricos de esta institución en su lugar de origen<sup>22</sup>. En el lenguaje común se han llegado a utilizar como sinónimo del régimen por el cual se instrumentan las especificidades fiscales en Canarias una vez que la figura del puerto franco había perdido toda su vigencia.

---

20 Carballo Cotanda, A. (1970); Bourgon Tíno, L.P. (1982); Ascanio y Poggio, A. (1986); Clavijo Hernández, F. (1981).

21 Arteaga Ortiz, J. y Martínez Cobas, X. (2015).

22 Ascanio y Poggio, A. de (1986).

### 2.1.2. *Su funcionamiento*

Visto el concepto de Zona Franca y su comparación con otras figuras del ordenamiento aduanero, procede explicar su funcionamiento. Entrando solamente en lo concerniente a la utilización de las mercancías, de acuerdo con la normativa vigente al menos hasta mayo de 2016, una Zona Franca es un destino aduanero, y una mercancía en el destino aduanero de una Zona Franca puede acogerse a alguno de los ocho regímenes aduaneros que señalábamos en el epígrafe anterior. Dentro de estos ocho, los regímenes posibles en una Zona Franca son los cinco siguientes: a) el despacho a libre práctica, b) el tráfico de perfeccionamiento activo, c) la transformación bajo control aduanero, d) la importación temporal y e) la exportación.

Existen distintos tipos de operaciones que pueden realizar los agentes económicos que tienen situadas mercancías en las Zonas Francas dependiendo de si se trata de mercancías comunitarias o no comunitarias.

#### 2.1.2.1. *No comunitarias*

Las mercancías no comunitarias situadas en las Zonas Francas, en función de lo establecido en el artículo 173 del Código Aduanero, son susceptibles de cuatro opciones:

a) Incluirse en uno de cuatro de los regímenes aduaneros posibles (no tiene sentido en este caso incluir el quinto, que es la exportación). A saber:

- Despacho a libre práctica: consiste en el pago de los derechos aduaneros y cargas de efecto equivalente que confieren a las mercancías el carácter de comunitarias.

- Régimen de perfeccionamiento activo: este régimen consiste en la importación de mercancías no comunitarias para su transformación o manipulación; esa importación está exenta de derechos de aduana, pues una vez realizada la transformación las mercancías se exportan a un tercer país.

- Transformación bajo control aduanero: consiste en la transformación de materias primas de terceros países con el fin de que sean abonados los derechos de importación del producto terminado y no de las materias. Se justifica este régimen porque, si bien el Arancel Aduanero Común es, en términos generales, coherente en su estructura, hay casos aislados en los que el gravamen para las materias primas es superior al del producto acabado. Se aplica este régimen con el fin de evitar el efecto indeseado de la deslocalización de empresas.

- Importación temporal: hay mercancías que son importadas por un periodo determinado de tiempo y que serán reexportadas posteriormente, sin haber sido objeto de transformación, y que se utilizan para usos predeterminados. Para permitir estas operaciones con exención total o parcial de los derechos de importación se implanta el régimen de importación temporal. Pensemos en la mercancía a mostrar en las estanterías de una feria internacional, en una película de cine o en obras de arte para una exposición.

b) Adquirir otro destino aduanero. Bien pueden ser abandonadas, destruidas o reexportadas fuera del territorio aduanero.

c) Ser manipuladas de la forma contemplada en el apartado 1 del artículo 109 del C.A., es decir, para garantizar su conservación, o para mejorar su presentación o su calidad comercial o para preparar su distribución o reventa.

d) Ser despachadas a consumo, bien para introducirse en las demás partes del territorio aduanero, o bien con el fin de ser consumidas o utilizadas en el interior de la Zona Franca.

#### *2.1.2.2. Comunitarias*

Si se trata de mercancías comunitarias estas podrán:

a) Exportarse, previo pago de los derechos de exportación, cumpliendo las medidas de política comercial y aplicándoles las disposiciones reglamentariamente previstas para la exportación definitiva de mercancías.

b) Introducirse en las demás partes del territorio aduanero de la Comunidad, previo pago de los tributos interiores, cuando se hubiesen beneficiado de exención con ocasión de su introducción en una Zona Franca o depósito franco.

c) Ser consumidas o utilizadas en la Zona Franca, previo pago de los gravámenes interiores, cuando se hubiesen beneficiado de exención con ocasión de su introducción en una zona o depósito franco.

Con las mercancías comunitarias tenemos tres usos posibles y con las no comunitarias cuatro. Por tanto, estos siete puntos resumen lo que podemos hacer con las mercancías en una Zona Franca.

En el nuevo CAU, y dado que el propósito de reexportar ha dejado de ser necesario, el régimen de perfeccionamiento activo se fusiona con la transformación bajo control aduanero (considerando 50) y cubre también la destrucción de la mercancía, salvo cuando ésta se efectúe por las aduanas o bajo

vigilancia aduanera. En todo caso, y al igual que ocurre con el régimen especial de depósito (depósito aduanero y zonas francas), el régimen especial de perfeccionamiento (art. 255 y ss. del CAU) no entrará en vigor hasta el 1 de mayo de 2016.

Tabla 4. Resumen de los principales cambios operados entre el CAC y el CAU en relación con los regímenes especiales

CAC (Código Aduanero Comunitario) En vigor hasta mayo de 2016	CAU (Código Aduanero de la Unión) En vigor a partir de mayo de 2016
1. Concepto y enumeración de destinos aduaneros	No existen como tales
2. Concepto y enumeración de regímenes aduaneros económicos	Concepto y enumeración de regímenes especiales
3. Transformación bajo control aduanero	No existe transformación bajo control aduanero. Desaparece intención de reexportar en RPA
4. Perfeccionamiento activo, suspensión y reintegro	No existe perfeccionamiento ni reintegro
5. Destino especial en tratamiento arancelario favorable	Se denomina destino final y es un régimen especial
6. Intereses compensatorios	No existen
7. Zonas Francas como destino aduanero	Zona Franca como régimen especial
8. Zona Franca abierta (tipo 1) y cerrada (tipo 2). Depósitos francos	Zona Franca siempre cerrada (se eliminan las de tipo 2). No existen depósitos francos (en el caso correspondiente pasan a ser depósitos aduaneros) <sup>23</sup>

Fuente: Elaboración propia a partir de Asociación Española de Concesionarios Zonas y Depósitos Francos<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Los apartados 7 y 8 son los que afectan directamente a las Zonas Francas.

<sup>24</sup> Pedruelo Sánchez, E.M. y González Pérez, M. (2015), p. 33.

## 2.2. LAS ZONAS FRANCAS EN ESPAÑA<sup>25</sup>

En España, la norma reguladora del establecimiento y el funcionamiento de las Zonas Francas, hasta que el Reino de España ingresó en la Comunidad Económica Europea en 1986, fue la ley del 11 de junio de 1929.

En el artículo 5 de esta ley se define la Zona Franca como una franja o extensión de terreno situado en el litoral, aislada plenamente de todo núcleo urbano, con puerto propio o al menos adyacente, en el término jurisdiccional de una aduana marítima de primera clase, y en cuyo perímetro podrán realizarse las operaciones que a continuación se describirán.

Todas las que puedan llevarse a cabo en los depósitos francos, esto es, cambios de envases de las mercancías, distribución en clases comerciales, trituración de maderas, tostadura de café y cacao, extracción de aceite de semillas oleaginosas y, en general, todas aquellas operaciones que aumenten el valor de los géneros depositados sin variar esencialmente su naturaleza. Además, la instalación de industrias no existentes en España, de industrias existentes en España sin carácter exportador e industrias existentes en España con radio exportador notoriamente deficiente o que registre decrecimiento paulatino en los últimos años.

Según estaba regulada en la legislación nacional sobre la materia, una Zona Franca era una auténtica área exenta en actividades de tráfico exterior. Goizueta sostiene que una área exenta en actividades de tráfico exterior era un bien, por inexistente, deseado y, desde luego, siempre un bien escaso, y que la lucha por obtener un beneficio de estas características ha sido una constante en la realidad nacional desde que Canarias obtuvo la condición de puerto franco. Tanto fue así, que aquella pretensión de beneficios en el tráfico exterior, representativa de unos fuertes intereses políticos, económicos y sociales, iba a resolverse por la citada ley de 1929<sup>26</sup>.

Por tanto, se puede decir que, con la creación de la Zona Franca de las Palmas y de Santa Cruz de Tenerife, vuelve a su origen un movimiento que, si bien se inició en las Islas Canarias, poco a poco las fue dejando olvidadas, de-

---

25 En este apartado pretendemos analizar la regulación actual (al menos hasta mediados de 2016) de las Zonas Francas españolas, incluyendo, por un lado, las que pudiéramos denominar históricas (Zonas Francas de Barcelona, Vigo y Cádiz, todas ellas creadas en la primera mitad del siglo XX), y por otro, las Zonas Francas modernas, instauradas con posterioridad a la adhesión de España a la Unión Europea (Zonas Francas de Las Palmas de Gran Canaria, Santa Cruz de Tenerife y Sevilla).

26 Goizueta, J. (1998).

bido a la progresiva pérdida de interés de los puertos francos de Canarias para los sectores comerciales y de transporte marítimo.

En 1929 Barcelona y Cádiz obtenían la concesión de una Zona Franca para su industria exportadora, y la tercera Zona Franca se ubica en el puerto de Vigo mediante Real Decreto de 20 de junio de 1947; en 1998 se crea, mediante Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de España, la cuarta Zona Franca de España, la de Las Palmas, mientras que en 2006 se autoriza la quinta Zona Franca (Santa Cruz de Tenerife) y en 2013 la sexta (Zona Franca de Sevilla).

### 2.3. PARTICULARIDADES DE LAS ZONAS FRANCAS EN CANARIAS

El archipiélago canario, debido a su condición insular y de lejanía geográfica de Europa, así como a la escasez de recursos naturales, ha contado, prácticamente desde su incorporación a la corona de Castilla en el siglo XV hasta nuestros días, con un tratamiento singular tanto en el ámbito administrativo como en el económico y fiscal. Un antecedente claro que explica la necesidad de contar con zonas francas en ese archipiélago fue la promulgación en 1852, por el ministro Juan Bravo Murillo, de la Ley de Puertos Francos de Canarias, la cual comprendía un conjunto de medidas económicas que permitían la liberalización de la entrada y salida de mercancías del archipiélago canario, fomentando claramente el comercio con y desde las islas. Sin embargo, no es hasta el año 1994 y tras los sucesivos eventos ocurridos desde entonces (Ley de Régimen Económico y Fiscal de Canarias de 1972, integración de España en la Unión Europea el 1 de enero de 1986 y plena integración de Canarias en el territorio aduanero de la Unión el 1 de julio de 1991) cuando mediante la Ley 19/1994 se reconoce, en su exposición de motivos, que es necesario dar un tratamiento específico a las Zonas Francas en Canarias, teniendo en cuenta la importancia pasada, presente y futura que han tenido, tienen y tendrán en el archipiélago. A tal fin, el Título IV de la Ley 19/1994, en su art. 72, hace mención del régimen jurídico aplicable a las Zonas Francas de Canarias detallando que en dicho territorio podrán establecerse Zonas Francas de acuerdo con lo dispuesto en el Código Aduanero Comunitario, y que, además, las operaciones de perfeccionamiento activo realizadas en dichas zonas no estarán sometidas a las condiciones de orden económico, lo que en la práctica garantizará amplias posibilidades de abastecimiento internacional.

Por otro lado, el Real Decreto-Ley 15/2014 de 19 de diciembre, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, no realiza cambios

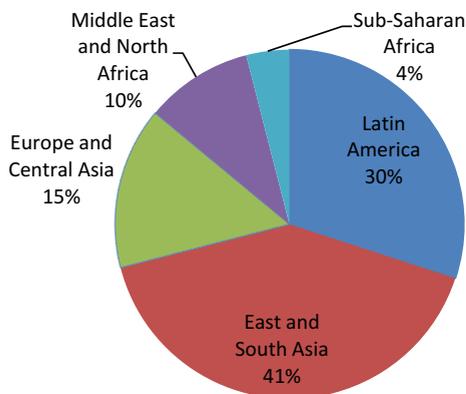
significativos en cuanto a la estructura y funcionamiento de las Zonas Francas Canarias, haciendo mención únicamente a las mismas en el apartado 15 de su artículo único, donde se especifica que “las entidades de la Zona Especial Canaria que se dediquen a la producción, manipulación, transformación o comercialización de mercancías y que se acojan, asimismo, al régimen de las Zonas Francas establecidas en las Islas Canarias, deberán situarse en las áreas geográficas restringidas propias de estas zonas”.

### III. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS ZONAS FRANCAS ESPAÑOLAS Y LAS ZONAS ECONOMICAS ESPECIALES SELECCIONADAS

#### 3.1. ANÁLISIS DE ALGUNAS ZONAS ESPECIALES ECONÓMICAS EN EL MUNDO

Debido a las limitaciones en literatura económica sobre las diferentes ZEE en el mundo, encontrar una clasificación no ha sido tarea fácil. En este trabajo hemos seguido la utilizada por *The World Bank Group* (2008), que distingue seis bloques territoriales: América, Asia-Pacífico, Oriente Medio-Norte de África, Europa Occidental, Europa del Este y el África Subsahariana.

Figura 1. Desglose regional de las Zonas Especiales Económicas en economías emergentes y en desarrollo en el año 2005



Fuente: Farole, T. (2011)<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Farole, T. (2011), p. 43.

Farole hace un desglose regional de las ZEE existentes en las economías emergentes y en vías de desarrollo (Figura 1), (si bien hay que destacar que Farole solo incluye en este gráfico economías emergentes y en vías de desarrollo, y, por tanto, no incluye en dicha figura las ZEE de Norteamérica –Estados Unidos y Canadá– ni las de Europa Occidental).

Se aprecia que un 71% de la totalidad de ZEE en países emergentes y en vías de desarrollo se encuentran situadas entre Asia oriental y Latinoamérica.

A continuación, procedemos a describir los bloques territoriales de África Subsahariana, Medio Oriente y Norte de África y Europa Occidental<sup>28</sup>.

### 3.1.1. Las Zonas Económicas Especiales en el África Subsahariana

Aunque muchos países africanos lanzaron programas para la creación de ZEE a principios de los años 70 (Liberia en 1970, Islas Mauricio en 1971 y Senegal en 1974), la mayoría de los países africanos no empezó a utilizar esta modalidad hasta la década de los 90 o 2000<sup>29</sup>.

Tabla 4. Evolución del número de países africanos con presencia de ZEE

1970s	1980s	1990s	2000s
Liberia	Djibouti	Burundi, Cameroon, Cape Verde, Equatorial Guinea,	Gabon, Cambia
Senegal	Togo	Ghana, Kenia, Madagascar, Malawi	Mali, South Africa
Mauritius		Mozambique, Namibia, Nigeria, Rwanda,	Zambia, Eritrea
		Seychelles, Sudán, Uganda y Zimbabwe	Mauritania y Tanzania

Fuente: Farole, T. (2011)<sup>30</sup>.

28 Un análisis puntual de algunas de las Zonas más representativas de cada uno de ellos siguiendo la clasificación de *The World Bank Group* (2008) podría ser parte de un trabajo futuro. Las Zonas escogidas para representar a Oriente Medio, Europa y América podrían ser seleccionadas a partir de la clasificación realizada por Mullan (2014).

29 Farole, T. (2011).

30 Farole, T. (2011), p. 68.

De acuerdo con los datos provenientes de *The World Bank Group* (2008) prácticamente la totalidad de las ZEE africanas están gestionadas de manera pública, salvo excepciones como Kenia y Ghana, donde son desarrolladas por iniciativa privada. La tipología de ZEE que predomina es la de las Zonas Francas Industriales orientadas a la Exportación (EPZ) y las Fábricas individuales orientadas a la Exportación (compuestas por una sola fábrica). Los sectores tradicionales de las ZEE en el continente africano son el textil y el de alimentos. Históricamente, la mayor parte de la inversión extranjera directa que llega a las ZEE africanas ha provenido de Europa, pero en los últimos años se han establecido un buen número de empresas procedentes de Asia. Su mercado de exportación principal sigue siendo la Unión Europea, aunque las ventas a Estados Unidos van en aumento<sup>31</sup>.

De acuerdo con Farole, existen pocos datos suficientemente fiables y detallados que permitan hacer un análisis riguroso del rendimiento de las ZEE africanas (en cuestión de inversión, exportaciones y empleo). Los datos de la *International Labour Organization* (ILO) dan una idea de los niveles de empleo que generan las Zonas; para el 2006 las ZEE en África y el Océano Índico (Islas Mauricio, Madagascar y Seychelles) generaban más de un millón de empleos<sup>32</sup>.

Hay evidencias que sostienen que el éxito de las ZEE africanas (en términos de alcance y de duración en el tiempo) ha estado limitado a unos pocos países, tales como Islas Mauricio, Kenia, Madagascar y Ghana<sup>33</sup>. En muchos otros países, Nigeria, Senegal, Malawi, Namibia y Mali, las ZEE han tenido un rendimiento bajo debido a varios factores: una mala localización, la falta de un plan estratégico y la gestión inadecuada, además de problemas de inestabilidad política. Incluso se duda de los programas que han tenido éxito atrayendo inversión, creando empleo y generando exportaciones, tanto acerca de la calidad de las inversiones como del empleo creado y de su sostenibilidad<sup>34</sup>.

Como argumenta Farole, muy pocas ZEE crecen de manera rápida en sus primeros años; incluso las Zonas con mayor éxito crecieron de forma a lo largo de sus primeros 5 a 10 años, para luego pasar a tener un ritmo de crecimiento mayor. Por lo tanto, puede ser demasiado pronto para pronunciarse sobre el rendimiento de algunas ZEE. Por otra parte, el entorno macroeco-

---

31 *The World Bank Group* (2008).

32 Farole, T. (2011).

33 Watson, P.L. (2001).

34 Farole, T. (2011).

nómico en el que estos programas se han desarrollado difiere del experimentado por las Zonas establecidas en Asia y América Latina durante los años 70 y 80. En concreto, la mayoría de las ZEE africanas se establecieron durante y después del auge de Asia como una superpotencia manufacturera y el posterior cambio estructural en los patrones de comercio y de inversión extranjera directa<sup>35</sup>.

Según *The World Bank Group*, existen 114 Zonas en África Subsahariana, esto significa entre el 3%<sup>36</sup> y el 4,5%<sup>37</sup> del número total de ZEE globales. África, por tanto, tiene un papel pequeño en el mercado de ZEE globales por número y por facturación. Los datos que aporta *The World Bank Group* indican que casi la mitad de estas Zonas están en Kenia, y la mayoría son del tipo Fábricas individuales que actúan como *Export Processing Zones*.

En general, la mayoría de las Zonas han tenido un rendimiento bajo, por debajo de sus propios objetivos<sup>38</sup>. La competitividad que ofrece la mano de obra intensiva es un problema para las ZEE africanas, ya que los salarios africanos son de media más altos que los de países como Vietnam y Bangladesh, mientras que su productividad está por debajo de la de dichos países<sup>39</sup>. La mano de obra en las ZEE africanas es más barata que en la gran mayoría de países sudamericanos, pero en cambio su productividad está muy lejos de ser la misma: es menor<sup>40</sup>.

Farole afirma también que otra causa del bajo rendimiento es la pobre estrategia y planificación, ya que se centran en sectores en los cuales los países carecen de ventajas competitivas. La mala aplicación de las regulaciones y las prácticas operativas, así como la falta de infraestructuras y un conjunto de servicios que acompañen a éstas, es también parte determinante de este bajo rendimiento.

### 3.1.2. Las Zonas Económicas Especiales en Oriente Medio y Norte de África

De acuerdo con *The World Bank Group* muchos países de Oriente Medio fueron pioneros a la hora de desarrollar ZEE. Egipto, Siria, Israel y Jordania

---

35 Farole, T. (2011).

36 Singa Boyenge, J. P. (2007).

37 *The World Bank Group* (2008).

38 Farole, T. (2011).

39 Farole, T. (2011).

40 Farole, T. (2011).

establecieron Zonas administradas por el gobierno entre los años 1960 y 1970, casi al mismo tiempo que las establecidas en Filipinas, República Dominicana, Corea y China.

La mayoría de las Zonas situadas en Oriente Medio y el Norte de África son del tipo Zona Franca de Libre Comercio (*Free Trade Zones*), y se centran más en actividades de intercambios comerciales que en actividades de transformación<sup>41</sup>. Aunque muchas de estas zonas permiten la fabricación y transformación, el comercio y las actividades relacionadas con él (empaquetado y reempaquetado) siguen siendo predominantes. Salvo algunas excepciones, la contribución económica de las ZEE de Oriente Medio dentro de sus respectivas economías ha sido insignificante en comparación con ZEE asiáticas y de América Latina. Esto se debe a su enfoque tradicional en actividades de negociación en lugar de fabricación.

Las excepciones a esta tendencia son las Zonas de Egipto y Jordania, que se han orientado a la fabricación de productos textiles<sup>42</sup>.

Las ZEE de los Emiratos Árabes Unidos han despegado con fuerza en las últimas décadas; de hecho, hoy en día algunas de ellas se encuentran entre las más importantes a nivel mundial, como por ejemplo *Dubai Multi Commodities Centre*, tanto por el número de empresas que hospedan, como por el volumen y valor de las mercancías que mueven<sup>43</sup>.

### 3.1.3. Las Zonas Económicas Especiales en Europa Occidental

El concepto de Zonas Económicas Especiales no es algo nuevo en Europa Occidental, ya que muchos países (Reino Unido, Italia, Dinamarca) han utilizado Zonas de libre comercio (FTZ) durante siglos<sup>44</sup>.

Como norma general, la transformación de mercancías no comunitarias no está permitida en las Zonas Francas europeas, a no ser que se vinculen, bien al régimen de perfeccionamiento activo (lo cual exige la reexportación del producto resultante), bien a la transformación bajo control aduanero (cuando el destino del producto final es el territorio aduanero de la Comunidad). No obstante, las mercancías comunitarias y no comunitarias almacenadas en Zona

---

41 *The World Bank Group* (2008).

42 *The World Bank Group* (2008).

43 Mullan, C. (2014).

44 *The World Bank Group* (2008).

Franca podrán estar sometidas a las manipulaciones usuales recogidas en el Anexo 72 del Reglamento (CEE) N° 2454/93 siempre y cuando ninguna de esas manipulaciones dé origen a un código NC (nomenclatura combinada) diferente.

Por otro lado, según el art. 173 del Reglamento del CAC de 1992, para las Zonas Francas del Puerto de Hamburgo, Canarias, Madeira, Azores y los territorios de Ultramar no serán de aplicación las condiciones de orden económico en el perfeccionamiento activo, lo cual les permitirá las máximas posibilidades de abastecimiento internacional.

La Zona Libre de Shannon fue la primera Zona Franca Industrial orientada a la Exportación (EPZ) y sirvió de inspiración para el desarrollo de las Zonas Económicas Especiales en todo el mundo. Creada en 1959, está situada en el aeropuerto Internacional de Shannon<sup>45</sup>. La Zona ofrecía a los inversores un acceso seguro a los mercados europeos, unos incentivos fiscales atractivos y el alquiler de instalaciones subvencionadas con todo tipo de servicios<sup>46</sup>.

Actualmente operan dentro de la Zona más de 120 empresas, que emplean a 7.500 personas. Como una gran parte de sus actividades ha pasado al sector servicios, la contribución de la Zona a las exportaciones totales de productos es relativamente pequeña, representando menos del 3% del total. Anualmente, las exportaciones de la Zona suponen un total de 2.500 millones de dólares y las importaciones se sitúan en los 1.200 millones de dólares<sup>47</sup>.

Con el paso del tiempo la liberalización de la economía irlandesa ha hecho que la ZEE de Shannon haya visto reducida su importancia. Sin embargo, sigue siendo un catalizador importante para la Zona, liderando la diversificación económica hacia nuevos sectores de fuerte valor añadido<sup>48</sup>.

---

45 Farole, T. (2011).

46 *The World Bank Group* (2008).

47 *The World Bank Group* (2008).

48 *The World Bank Group* (2008).

### 3.2. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS ZEE

A continuación, en la tabla 5<sup>49</sup>, se describen tanto las principales variables a la hora de examinar una ZEE, de acuerdo con Ferrer<sup>50</sup>, como las principales diferencias en los incentivos fiscales que ofrece cada ZEE analizada.

---

49 La tipología descrita corresponde al tipo de ZEE con mayor presencia en esta área, pero eso no significa que no pueda existir alguna de otro tipo.

La gestión corresponde al tipo de gestión que predomina en cada área, pero no significa que existan algunas de diferente gestión dentro de cada bloque.

Son impuestos directos los que se aplican sobre una manifestación directa o inmediata de la capacidad económica: la posesión de un patrimonio y la obtención de una renta (impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, Impuesto sobre la Renta de no Residentes, Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, Impuesto sobre el Patrimonio).

Son impuestos indirectos (Impuesto sobre el Valor Añadido, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Renta de Aduanas, Impuestos Especiales), por el contrario, los que se aplican sobre una manifestación indirecta o mediata de la capacidad económica: la circulación de la riqueza, bien por actos de consumo o bien por actos de transmisión. En definitiva, los impuestos directos gravan la riqueza en sí misma, mientras que los indirectos gravan la utilización de esa riqueza.

50 Ferrer, P. (2015).

Tabla 5. Zonas Especiales Económicas del mundo y sus principales características

VARIABLES	África Subsahariana	América	Asia y Pacífico	Europa central, Europa del este	Europa occidental	Oriente Medio y Norte de África
<b>Tipología</b>	Export Processing zone, Single Factory	Export Processing zone, Foreign Trade Zone	Export processing zone, Free Ports	Export Processing Zone, Free Trade Zone	Free Trade Zones	Free Trade Zone
<b>Gestión</b>	Pública	Privada	Público-Privada (ambas por igual)	Privada	Pública	Pública
<b>Zona Especial Económica o país de estudio.</b>	Nigeria	Zonamérica, Uruguay	Masan, Corea del Sur	Skopje, Macedonia	Madeira, Portugal	Jafza, Dubái
<b>Ventajas fiscales</b>	-Importaciones libres de aranceles cuando se trate de bienes de equipo, maquinaria y sus componentes, recambios, materias primas y elementos consumibles dentro de la ZEE. -Completa exención fiscal sobre impuestos, tasas y gravámenes	-Exoneración de impuestos nacionales ya existentes o a ser creados	-Importaciones libres de impuestos para materias primas	-Exención del pago de impuestos y derechos de aduana sobre el valor añadido de los bienes, materias primas, equipos y máquinas -Los inversores están exentos del pago de impuestos municipales y las cuotas para los permisos de construcción de la tierra	-Exención de impuestos los dividendos recibidos de sociedades afiliadas en la U.E. -Las sociedades de envío tendrán acceso total al régimen de tributación reducida hasta el año 2020.	-Aranceles de importación o reexportación del 0%.
<b>Impos. indirecta</b>		-Exención del pago de aranceles. -Exención de impuestos. Los bienes personales tangibles importados desde fuera de los EE.UU. y sé que son mantenidos en una Zona, así como los producidos en los EE.UU. y se mantienen en la Zona para la exportación, no están sujetos a los impuestos locales y nacionales sobre el valor añadido.				



### 3.3. ¿QUÉ ES UNA ZEE CON ÉXITO?

De acuerdo con Farole, las ZEE se crean para actuar como catalizador del comercio, de la inversión y del crecimiento económico. También ayudan a mejorar la competitividad porque facilitan la transformación económica de forma que sea más rápida. Dependiendo del país y del momento, sus objetivos varían desde atraer capital extranjero, crear empleo y fomentar el comercio exterior, a establecer una zona de experimentación para implantar futuras políticas económicas a nivel nacional. Todos estos son posibles objetivos para medir el éxito de las ZEE<sup>51</sup>.

De acuerdo con el estudio llevado a cabo por Farole se identifican cuatro categorías de variables independientes que contribuyen a explicar el funcionamiento de una ZEE.

**Factores tradicionales:** el trío de incentivos fiscales, salarios bajos y el trato comercial preferencial. Estos factores son la base sobre la que se han diseñado la mayoría de los programas de ZEE. Los dos primeros afectan al coste de producción de una empresa (directa o indirectamente), mientras que la tercera afecta a los costes comerciales.

**El clima de inversión local:** incluye las infraestructuras y el entorno administrativo a nivel local para las empresas que operan en las Zonas, que afectarán a sus costes de producción.

**El clima de inversión nacional:** las infraestructuras, trámites administrativos y el entorno político a nivel nacional también afectarán a los costes de producción.

**Acceso a los mercados:** la situación geográfica de la ZEE y su facilidad para acceder al mercado regional, nacional y global afectará a los costes y el rendimiento de la ZEE.

Como argumenta Farole, aparte de estos factores también hay otros que pueden alterar los resultados de las ZEE, como, por ejemplo, la dinámica macroeconómica a nivel mundial.

Dentro de las variables mencionadas, la importancia de un clima de inversión favorable es crítica. Las decisiones de inversión de las empresas dependen de los múltiples factores que perciban que pueden impactar en sus negocios. Con base en esto, las exportaciones podrán sufrir y, a su vez, también

---

51 Farole, T. (2011).

sufrirá la producción nacional. Sin lugar a dudas la inversión extranjera directa juega un papel crítico si el modelo de crecimiento está basado en las exportaciones<sup>52</sup>.

Hay investigaciones que vinculan el clima de inversión con los resultados de inversión. Según Dollar, Hallward-Driemeier y Mengistae, un mejor clima de inversión favorable está asociado con niveles más altos de productividad, exportaciones y de inversión<sup>53</sup>. Para Knack y Keefer, el clima de inversión está relacionado en gran parte con los organismos públicos, por ejemplo, la calidad de la burocracia, los niveles de corrupción y los derechos de propiedad<sup>54</sup>. Por su parte, Djankov, Freund y Pham destacan la importancia de facilitar las transacciones y el transporte para unos mejores resultados en los intercambios comerciales<sup>55</sup>. Ahora bien, según Farole, dentro de una ZEE, la situación, la comunicación con las redes de transportes y la facilidad para realizar transacciones, así como la calidad de las infraestructuras, son los factores que parecen tener un impacto más fuerte en su rendimiento; mientras que salarios bajos, incentivos fiscales y tratos comerciales preferenciales parecen no tener un efecto tan crucial en su rendimiento<sup>56</sup>.

#### IV. PROPUESTAS PARA MEJORAR LAS ZONAS FRANCAS ESPAÑOLAS

El examen del funcionamiento de las Zonas Francas españolas y de ciertas Zonas Económicas Especiales del resto del mundo refleja que por medio de las Zonas Francas no se obtienen beneficios fiscales que fomenten actividades productivas en ellas.

Los regímenes aduaneros aplicables en las Zonas Francas son los mismos que en el resto del territorio aduanero. Esto significa que las operaciones bajo el régimen de perfeccionamiento activo, la importación temporal o el despacho a libre práctica realizados en las Zonas Francas no aportan ninguna ventaja. Por tanto, es de suma importancia para poder competir con Zonas Francas de otras latitudes incorporar mejoras en las siguientes áreas:

---

52 Farole, T. (2011).

53 Dollar, D.; Hallward-Driemeier, M. y Mengistae, T. (2005).

54 Knack, S. y Keefer, P. (1995).

55 Djankov, S.; Freund, C. y Pham, C.S. (2006).

56 Farole, T. (2011).

### 1. *Transformación de mercancías*

Por regla general, en las Zonas Francas españolas no es posible la transformación de mercancías. Las únicas operaciones autorizadas sin necesidad de incluirlas en un régimen aduanero son las contempladas en el Anexo 72 del Reglamento 2454/93 de la Comisión, por el cual se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Código Aduanero Comunitario, que detalla las manipulaciones usuales sobre las mercancías que, en ningún caso, suponen un cambio de partida arancelaria (actividades de limpieza, secado, desinfectado, empaquetado, etc.). Esta imposibilidad de generar valor añadido a las mercancías almacenadas en Zona Franca supone colocar a los recintos españoles/europeos en clara desventaja respecto a Zonas Francas de otras latitudes, donde la mera localización de los productos en recintos de Zona Franca ya permite su transformación.

Por otro lado, y si bien es cierto que existe la posibilidad de vincular las mercancías en Zona Franca al régimen de perfeccionamiento activo, esto se hará en igualdad de condiciones que en el territorio aduanero, y además será exigible la constitución de una garantía con el fin de asegurar el pago de la deuda aduanera. Por tanto, no parece del todo lógico que, estando una mercancía no comunitaria en un recinto de Zona Franca exenta de aranceles, sea necesario garantizar (normalmente el 100% de la deuda) para una transformación cuyo destino será en todo caso la reexportación (condición *sine qua non* del perfeccionamiento activo según art. 114 1.a) del Reglamento 2913/92 del Consejo).

### 2. *Ventajas fiscales*

Los incentivos o ventajas fiscales han sido uno de los factores con los que tradicionalmente han contado las Zonas Especiales Económicas de todo el mundo desde su creación<sup>57</sup>. Por tanto, una oferta atractiva de incentivos fiscales puede resultar determinante para atraer capital extranjero.

---

57 Farole, T. (2011).

Es importante destacar que la creación de las Zonas Francas “históricas”<sup>58</sup> tuvo lugar en un periodo convulso de nuestra historia, marcado por diversas guerras y por una posterior etapa autárquica que nada tiene que ver con la época actual. Eso motivó que en su momento se hiciera todo lo necesario para crear este tipo de estructuras con el fin de captar inversión foránea. Ejemplos son Barcelona, Cádiz y Vigo.

Décadas más tarde, la adhesión de España a la Comunidad Europea en 1986 y su plena integración en el sistema fiscal intracomunitario, han eliminado las posibles ventajas fiscales que desde estas áreas se pudieran ofertar a la inversión extranjera<sup>59</sup>. Este aspecto es una reivindicación clave de la Asociación Española de Concesionarios de Zonas y Depósitos Francos para mejorar la competitividad de sus recintos frente a ZFs de Oriente medio, Asia y América<sup>60</sup>.

No obstante, es posible que el gobierno español cree leyes que mediante la desgravación fiscal planteen una inversión de capitales más atractiva hacia las Zonas Francas. Como ejemplo representativo (ya que también tiene lugar dentro de un recinto portuario) destaca el Real Decreto 2/2011, de 5 septiembre, donde se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que, en su disposición adicional vigésimo octava y con el fin de incentivar la inversión en la Salida de la Vuelta al Mundo a Vela Alicante 2011, también conocida como *Volvo Ocean Race*, reconoce beneficios para las empresas y los trabajadores que participen y/o presten servicios en el desarrollo de dicho evento. Estos incentivos estarán en vigor hasta transcu-

---

58 Respecto a las Zonas Francas españolas conviene en este punto hacer una distinción entre lo que se podrían denominar Zonas Francas “históricas” (autorizadas antes del periodo democrático de España, que incluiría a la Zonas Francas de Barcelona, Cádiz y Vigo, y por otro lado a las Zonas Francas “modernas”, autorizadas a finales del siglo XX y principios del XXI (Zonas Francas de Gran Canaria, Santa Cruz de Tenerife y Sevilla). El origen de La Zona Franca de Barcelona vino determinado por la adquisición por parte del Gobierno español en 1920 al ayuntamiento de Hospitalet de Llobregat de 947 hectáreas como reserva de terreno para un futuro puerto franco, comprometiéndose asimismo el ayuntamiento de Barcelona con su homólogo de Hospitalet a hacerse cargo en su municipio del servicio de recogida de perros vagabundos, el de Bomberos y de la vacunación de toda la población de la ciudad contra la viruela. Posteriormente, y mediante Real Decreto Ley de 11 de junio de 1929, tanto las ciudades de Barcelona como de Cádiz obtendrían la concesión de una Zona Franca para sus territorios. No obstante, y con respecto a la Zona Franca de Sevilla, aunque fue autorizada mediante ORDEN HAP 1587/2013 de 30 de agosto, a fecha del presente informe no ha iniciado las obras de cerramiento del recinto necesarias para habilitar una Zona Franca cerrada o de tipo I, por lo que existe la posibilidad, de acuerdo al apartado 6.2 de la Orden, de la caducidad de dicha autorización.

59 Arteaga Ortiz, J. y Martínez Cobas, X. (2003).

60 Ferrer, P. (2015).

rridos 12 meses a partir del día siguiente a la finalización de la regata 2017-2018, y destacan por su importancia los siguientes:

1. Régimen fiscal de la entidad organizadora de la Vuelta al Mundo a Vela y de los equipos participantes:

Las personas jurídicas residentes en territorio español constituidas con motivo del evento por la entidad organizadora de la Vuelta al Mundo a Vela o por los equipos participantes estarán exentas del Impuesto sobre Sociedades por las rentas obtenidas durante la celebración del evento en la medida en que estén directamente relacionadas con su participación en él.

2. Régimen fiscal de las personas que presten servicios a la entidad organizadora o a los equipos participantes:

No se considerarán obtenidas en España las rentas que perciban las personas físicas que presten sus servicios a la entidad organizadora o a los equipos participantes que no sean residentes en España, obtenidas durante la celebración del evento y en la medida en que estén directamente relacionadas con su participación en la Salida de la Vuelta al Mundo a Vela, Alicante.

Las personas físicas que adquieran la condición de contribuyentes por el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas como consecuencia de su desplazamiento a territorio español con motivo de este evento, podrán optar por tributar por el Impuesto sobre la Renta de no Residentes, en los términos y condiciones previstos en el artículo 93 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio.

3. Régimen aduanero y tributario aplicable a las mercancías que se importen para el desarrollo y celebración de la Salida de la Vuelta al Mundo a Vela, Alicante:

Con carácter general, el régimen aduanero aplicable a las mercancías que se importen para su utilización en la celebración y desarrollo de la Salida de la Vuelta al Mundo a Vela, Alicante, será el que resulte de las disposiciones contenidas en el Código Aduanero Comunitario, aprobado por el Reglamento (CEE) número 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, y demás normativa aduanera.

Sin perjuicio de lo anterior, y con arreglo al artículo 140 del Código Aduanero Comunitario y al artículo 7 del Convenio relativo a la Importación

Temporal, hecho en Estambul el 26 de junio de 1990, las mercancías a que se refiere el número 1 de este apartado que se vinculen al régimen aduanero de importación temporal podrán ampararse a dicho régimen por un plazo máximo de 48 meses desde su vinculación al mismo, que, en todo caso, expirará, a más tardar, el 30 de junio del año siguiente al de la finalización de la regata 2017-2018.

Se autoriza al Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria para que ejecute lo dispuesto en este apartado tres.

4. Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte. La obligación de matriculación en España prevista en la disposición adicional de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, sobre Impuestos Especiales, no será exigible a las embarcaciones y buques de recreo o de deportes náuticos que se utilicen en el territorio español por la entidad organizadora de la Vuelta al Mundo a Vela o por los equipos participantes en ésta en el desarrollo de dicho evento.

5. Tasas y precios públicos. Estarán exentos de la obligación de pago de las siguientes tasas y tarifas, en cuanto a las actividades de preparación, organización y celebración del evento:

Tasas estatales. Tasa por ocupación privativa del dominio público portuario, Tasa por utilización especial de las instalaciones portuarias, Tasa del buque, Tasa de las embarcaciones deportivas y de recreo, Tasa del pasaje, Tasa de la mercancía...

Tarifas por servicios de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general. Tarifa por servicios comerciales prestados por las Autoridades Portuarias, tarifas por servicios portuarios básicos y tarifa relativa al servicio de recepción de desechos generados por buques.

Tendrán derecho a los beneficios en materia de honorarios y aranceles notariales y registrales previstos para las Administraciones que lo integran.

#### 6. Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones

Las adquisiciones *mortis causa* y las cantidades percibidas por los beneficiarios de seguros de vida no estarán sujetas al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones cuando el causahabiente o beneficiario haya adquirido la residencia en España como consecuencia de su traslado a territorio español con motivo de la celebración de la Salida de la Vuelta al Mundo a Vela.

En relación a las Zonas Francas modernas y excluyendo a la Zona Franca de Sevilla por los motivos anteriormente expuestos, tanto la Zona Franca de Gran Canaria como la Zona Franca de Santa Cruz de Tenerife se benefician del Régimen Económico y Fiscal de Canarias (en adelante REF), el cual contempla incentivos fiscales tanto en la imposición directa como en la indirecta. En concreto, la última modificación de dicho régimen (Real Decreto-Ley 15/2014), que entró en vigor el 1 de enero de 2015, mejora uno de los principales instrumentos creados con el fin de diversificar la economía de las islas e impulsar su desarrollo económico y social, la Zona Especial Canaria (ZEC). Su ventaja principal radica en un impuesto de sociedades de sólo el 4% para las entidades que desarrollen actividades industriales, comerciales o de servicios en las Islas Canarias y que se comprometan a su vez a realizar una inversión mínima de 100.000 € y a crear cinco puestos de trabajo (islas capitalinas).

Por otro lado, el hecho de disponer de una Zona Especial tan potente dentro del Régimen Económico y Fiscal de Canarias disminuye ligeramente alguna de las ventajas de las Zonas Francas en cuanto a la imposición indirecta. Así, el artículo 47 de la Ley 19/1994 de modificación del REF permite a las entidades de la Zona Especial Canaria realizar importaciones de bienes exentas del Impuesto General Indirecto Canario, lo que, sumado a la reciente modificación del ámbito geográfico de aplicación (apartado 4 art. Único Real Decreto-Ley 15/2014), convierte *de facto* a todo el territorio canario en una especie de Zona Franca a efectos del IGIC para las entidades ZEC.

### 3. Costes sociales

Las empresas instaladas en Zonas Francas españolas no disponen de ventajas específicas en cuanto a la contratación de personal respecto a las empresas instaladas fuera de estas áreas<sup>61</sup>. Según los datos del Instituto de Estudios Económicos (2014), España es uno de los países que registra un mayor nivel de cotizaciones sociales, sobre todo las que soportan los empleadores, hasta situarse en ocho puntos porcentuales por encima de la media de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). En concreto, mientras la contribución a la Seguridad Social de las empresas españolas se cifra en el 23% de los costes laborales de 2012 –último ejercicio con datos ho-

---

61 En las Zonas Francas de países como Corea del Sur o Dubái la carga impositiva en concepto de Seguridad Social que las empresas soportan es menor respecto a la que soportan las empresas situadas fuera de ellas.

mogéneos–, los Estados miembros de la OCDE contribuyen con el equivalente al 14,4%<sup>62</sup>. Como ejemplo de la creación de un régimen de tributación más flexible podemos citar el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras de Canarias, cuyo objetivo es posibilitar la competitividad de las Empresas Navieras españolas a través de medidas homologables a las ya existentes en Registros similares de países miembros de la Unión Europea. Según el Ministerio de Fomento (2012), algunos de los incentivos que ofrecen son:

a) Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Para los tripulantes de los buques inscritos en el Registro Especial, sujetos al IRPF por obligación personal o real, tendrán la consideración de renta exenta al 50% los rendimientos del trabajo personal que se hayan devengado con ocasión de la navegación realizada en buques inscritos en este Registro.

b) Impuesto sobre Sociedades. Bonos del 90% en la porción de la cuota del impuesto que corresponda a la parte de la base imponible que proceda de la explotación desarrollada por la empresas navieras de sus buques inscritos en el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras. Con carácter previo se practicarán, en su caso, las deducciones por doble imposición.

c) Cotizaciones a la Seguridad Social: bonos del 90% en la cuota empresarial de la seguridad social para los tripulantes de los buques inscritos en el Registro Especial.

#### *4. Trabas burocráticas*

En la actualidad las Zonas Francas españolas simplifican ciertos trámites aduaneros para la gestión de la mercancía; sin embargo, no facilitan la captación de inversión extranjera, ni la creación y puesta en marcha de empresas con vistas a la atracción de capital humano foráneo.

De acuerdo con Knack y Keefer<sup>63</sup> uno de los factores que determinan un clima de inversión favorable es la flexibilidad burocrática. Zonas Francas de países como Uruguay, Estados Unidos o Dubái presentan una tramitación más flexible para las empresas que se quieran establecer en ellas.

Según el informe *Doing Business* del Banco Mundial (2015), que clasifica a las economías de los países según su facilidad para hacer negocios, España ocupa el puesto 33 de un total de 189. Está, pues, muy alejado de economías

---

<sup>62</sup> Instituto de Estudios Económicos (2013).

<sup>63</sup> Knack, S. y Keefer, P. (1995).

muy abiertas al comercio exterior, como Singapur (1) o Hong Kong (3), de países homólogos europeos como Reino Unido (8), Alemania (14) o Irlanda (13), e incluso a cierta distancia de países con una pujanza muy fuerte en las áreas de Zonas Francas, como son los Emiratos Árabes Unidos (22). Esta desigualdad es aún más contundente si solo observamos la clasificación que mide la facilidad para obtener permisos de construcción, en donde España cae hasta el puesto 105, lo que hace que muchas empresas tengan problemas a la hora de invertir. Podrían dejarse en manos de las autoridades aduaneras muchos de los trámites administrativos que se les requieren a las empresas, ya que para poder operar en Zona Franca antes deben estar correctamente supervisados por las autoridades aduaneras o portuarias pertinentes.

Por otro lado, los masivos movimientos migratorios hacia Europa de las economías en vías de desarrollo/países menos desarrollados ocasionan trabas al desplazamiento de trabajadores y/o empresarios originarios de esos países, de manera que esa corriente de negocio deriva hacia otras latitudes. La Ley 24/2013, del 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización facilita la entrada y permanencia en el territorio español de personas extranjeras (no pertenecientes a la UE) siempre de acuerdo con los requisitos establecidos en la ley de apoyo a los emprendedores y su internalización<sup>64</sup>:

a) Realización de una inversión significativa de capital, b) Desarrollo de una actividad emprendedora, c) Ser un profesional altamente cualificado, d) Desarrollar actividades como investigador, y, por último, e) Cuando el trabajador efectúe movimientos intraempresariales dentro de la misma empresa o grupos de empresas.

Por tanto, vista esta posibilidad, sería muy positivo para la mayor competitividad de las Zonas Francas españolas tener una regulación específica propia más flexible que facilitase la obtención de permisos de residencia para los trabajadores no comunitarios que se establezcan en las Zonas Francas españolas. Ejemplo significativo de esta modificación es el de las Zonas Francas de los Emiratos Árabes, en las cuales se obtiene el visado de trabajo y residencia por tres años (renovable) si la persona es trabajadora de una Zona Franca.

---

64 BOE (2013).

### *5. Financiación de los Consorcios gestores (especialmente las ZF Canarias)*

Si bien los Consorcios de las Zonas Francas denominadas “históricas” han gozado de buena salud financiera gracias a la explotación del negocio inmobiliario que genera la venta o concesión de suelo en las proximidades de puertos y aeropuertos, las Zonas Francas “modernas” de Gran Canaria y Tenerife han basado su financiación, desde sus orígenes, en las aportaciones que las Administraciones Públicas han venido realizando. Destacan principalmente las realizadas por las distintas Autoridades Portuarias de Las Palmas y de Santa Cruz de Tenerife, al estar situados esos recintos aduaneros dentro de su suelo de dominio público.

Por otro lado, e independientemente de la gestión del suelo, los Consorcios de las Zonas Francas “históricas” de Cádiz y Vigo han venido disfrutando de la recaudación del impuesto de sociedades correspondiente a los sujetos pasivos establecidos en sus territorios, de acuerdo al recurso previsto en el párrafo tercero de la base 9ª del Real Decreto-ley de 11 de junio de 1929, de bases de puertos, zonas y depósitos francos, y su posterior adaptación al marco actual mediante Real Decreto Legislativo 1/1999, de 23 de diciembre, por el que se adecua la normativa del recurso previsto en el párrafo tercero de la 9ª del Real Decreto –ley de 11 de junio de 1929, de bases de puertos, zonas y depósitos francos– al sistema tributario vigente.

De acuerdo con Ferrer, la posibilidad que las Zonas Francas “modernas” puedan disponer de ingresos propios, independientemente de las aportaciones realizadas por otras administraciones, abre un amplísimo campo de oportunidades para estos recintos, máxime cuando ya el propio Real Decreto Legislativo 1/1999 en su art. 8 determina que, del importe total del recurso correspondiente al consorcio de la Zona Franca, se empleará como máximo el 25% para sus gastos de funcionamiento, destinándose el resto a inversiones en la Zona Franca y en actividades de fomento propias de las Administraciones territoriales que integran los consorcios de dichas Zonas Francas<sup>65</sup>.

Por todo ello, las propuestas de mejoras a aplicar en las Zonas Francas españolas podrían resumirse en:

1) Posibilidad de transformar mercancías en recintos de Zona Franca sin necesidad de solicitar regímenes aduaneros adicionales y/o garantizar mediante avales los aranceles de las materias primas a incorporar a dichos procesos de transformación.

---

65 Ferrer, P. (2015).

2) Posibilidad de aplicar bonificaciones fiscales a las empresas instaladas en los recintos de las Zonas Francas “históricas”, bien vinculando dichas ventajas a la creación de empleo e inversión comprometida, como en el régimen fiscal de la ZEC, bien por la realización de obras e infraestructuras en sus áreas de influencia.

3) Posibilidad de aminorar los costes laborales por trabajador para las empresas instaladas en recintos de Zona Franca; según datos del MISSOC (Sistema de Información Mutua sobre Protección Social de la Unión Europea), España es uno de los países con mayor número de costes laborales vinculados a las retribuciones salariales. En el año 2013 era el sexto país a nivel mundial en esta clasificación, por delante incluso de economías muy desarrolladas como la alemana, la danesa o la de los Países Bajos.

4) Posibilidad de agilizar todo tipo de trámites administrativos (licencias, permisos, etc.) para los proyectos a desarrollar en los recintos de Zona Franca, tal y como sucede en las Zonas Francas con más dinamismo a nivel mundial, Jafza (Dubái), Masan (Corea del Sur) o Baltimore (Estados Unidos). Adicionalmente, y para los recintos situados en suelo de dominio público portuario, plantear la introducción de una enmienda al Real Decreto Legislativo 2/2011 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

5) Es de vital importancia para las Zonas Francas canarias poder disponer de un instrumento de financiación adicional que permita, no sólo hacerlas autosuficientes, sino además que tengan capacidad de realizar inversiones en instalaciones de primer orden atractivas para el capital nacional y extranjero.

## CONCLUSIONES

Después de un análisis a nivel mundial de las diferentes tipologías de Zonas Especiales Económicas existentes en la actualidad, se observan grandes diferencias en función del país que tomemos como referencia, así como también de la región en la que se encuentre dicho país. Si bien todas las ZEE tienen presentes de una forma u otra sus características esenciales (incentivos fiscales, perímetro delimitado y una legislación diferente a la del resto del territorio), cada una tiene bastantes peculiaridades en cuanto a su creación, gestión e incentivos y servicios que ofrece a los inversores. De hecho, se podrían clasificar las Zonas Francas europeas/españolas como regímenes exclusivamente aduaneros que presentan sólo ocasionalmente ventajas fiscales cuando coexisten con regímenes fiscales compatibles con estas áreas (Zonas Francas Canarias).

Otro punto a destacar es la finalidad para la que han sido establecidas: si bien todas han sido creadas bajo la intención de generar empleo, facilitar el comercio exterior, atraer capital extranjero e impulsar la economía del país local, las prioridades de cada una de ellas han sido diferentes. Por ejemplo, en Europa los objetivos principales han sido atraer la inversión extranjera y favorecer el comercio exterior. Los Emiratos Árabes Unidos han surgido con fuerza en las últimas décadas y hoy en día se encuentran a la cabeza de las Zonas Especiales Económicas más dinámicas a nivel mundial. Su principal objetivo es la atracción de empresas tecnológicas y financieras.

En cuanto a la tipología de Zonas Especiales Económicas, en función de la región que tomemos para analizar predomina una u otra. Así, mientras en Asia, Latinoamérica y África hay una mayor presencia de Zonas Francas Industriales y Fábricas Individuales orientadas a la exportación, en Europa y Norte América predominan fundamentalmente las Zonas Francas comerciales. Oriente Medio es una mezcla tanto de Zonas Francas Industriales orientadas a la exportación como de Zonas Francas de libre comercio.

El número de ZEE ha crecido durante las dos últimas décadas (4.300 según estimaciones más recientes) y se prevé que siga creciendo, por lo que hay una creencia generalizada en que las ZEE son sinónimo de beneficios y resultados positivos para el lugar donde se establecen, aunque esto no sea siempre así. Conviene destacar, como señala *The Economist*, que sólo por el hecho de declarar una zona como Zona Económica Especial no se van a generar los beneficios esperados, ya que gran número de Zonas han fracasado o siguen fracasando. Solamente con designar una parte del territorio como Zona Franca y ofrecer una serie de incentivos no es suficiente, ya que para su buen funcionamiento hace falta dotarlas de un conjunto de requisitos que la acompañen y complementen. Factores como una buena red de infraestructuras, un marco legislativo y administrativo de calidad, unos incentivos fiscales coherentes, así como una gestión adaptada a las características de cada Zona son fundamentales para su buen funcionamiento.

Por otro lado, no existe una fórmula única para garantizar el éxito aplicable en todos los casos, pues existe una gran diferencia a nivel internacional en cuanto a la naturaleza de las Zonas. Queda acreditado que cuanto mayor sea la vinculación de estas Zonas con la economía doméstica mayor será su éxito, ya que repercutirá en una mejora general del país y en su conexión a un mundo cada vez más globalizado.

Por último, y con respecto a las Zonas Francas españolas, en este trabajo se ha tratado de proporcionar información y ejemplos actualizados sobre los

enfoques y medidas que podrían utilizarse para, bien por separado o en combinación, mejorar su competitividad frente a las localizadas en el resto del mundo.

## BIBLIOGRAFÍA

*Administrative Agency of Masan Free Trade Zone* (2015), <http://www.ftz.go.kr/eng/investment/incentive.jsp> (Recuperado el 25/04/2015).

Arteaga Ortiz, Jesús y Martínez Cobas, Xabier (2003), “Las Zonas Francas en España, Delimitación del concepto y perspectivas de futuro”, *Boletín ICE Económico*, nº 2758, pp. 1001-1008.

Ascanio y Poggio, Alfonso de (1986), *El Régimen Jurídico de los Puertos Francos de Canarias y la CEE: sobre el pasado, hacia el futuro*, Pérez Galdós, Las Palmas de Gran Canaria.

Baltimore Development Corporation (2015), <http://baltimoredevelopment.com/for-business/assistance-programs-tax-credits/foreign-trade-zone> (Recuperado el 02/05/2015).

Banco Mundial (2015), “Doing Business”, <http://espanol.doingbusiness.org/rankings> (Recuperado el 12/04/2015).

BOE (2011), Medidas de apoyo al evento “Salida de la Vuelta al Mundo a Vela Alicante 2011”.

BOE (2013), Ley de apoyo a los emprendedores y su internalización.

Bonilla, Nicolás y Rodrigo, Felipe (2008), *El operador económico autorizado*, Asociación Española de Concesionarios y Depósitos Francos, Cádiz y Vigo.

Bourgon Tíno, Luis Pablo (1982), *Los Puertos Francos y el régimen especial de Canarias*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

Carballo Cotanda, Antonio (1970), *Canarias, Islas Francas: las especificidades económicas fiscales del archipiélago*, Cámara de Comercio, Industria y Navegación, Santa Cruz de Tenerife.

Cepeda Caro, Miguel Ángel; Garre Alcaraz, Felipe e Ingelmo Pinilla, Joaquín (1996), *Código Aduanero: Zonas y Depósitos Francos*, tomo IV, Cap. VII, Castro, Madrid.

Clavijo Hernández, Francisco (1981), voz “Zona y Depósito franco”, en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, vol. IV.

Clavijo Hernández, Francisco Félix; Hardisson Rumeu, Juan; Núñez Pérez, Guillermo G. y Martín Delgado, José María (1981), *Código del régimen fiscal de Canarias*, Caja General de Ahorros y Monte de Piedad de Santa Cruz de Tenerife, Santa Cruz de Tenerife.

Comunidad Europea (1993), *Droit Dounier de la CE et aspects économiques*, CEE, Luxemburgo.

*Directorate for Technological Industrial Development Zones* (2015), <http://www.fe.z.gov.mk/benefits.html> (Recuperado el 17/04/2015)

Djankov, Simeon; Freund, Caroline y Pham, Cong S. (2006), *Trading on Time*, World Bank, Washington DC.

Dollar, David; Hallward-Driemeier, Mary y Mengistae, Taye (2005), “Investment Climate and International Integration”, *World Development*, vol. 34, n° 9, pp. 1498-1516.

Farole, Thomas (2011), “Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning From Global Experience”, *The World Bank*, Washington.

Farole, Thomas y Akinci, Ghokan (2011), “Special Economic Zones, Progress, Emerging Challenges, and Future Directions”, *Directions in development; trade*. Washington World Bank, <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/01/14813550/special-economic-zones-progress-emerging-challenges-future-directions>

Ferreiro Lapatza, José Juan (1996), *Dictámenes sobre el Régimen Económico y fiscal de Canarias y su modificación en el periodo 1989-1995*, Marcial Pons, Madrid.

Ferrer, Pedro (2015), Entrevista personal.

García Valera, Alberto y Arobes Aguilar-Galindo, José Carlos (2011), *Aduanas 2011. Manual práctico para el operador de comercio exterior. Asociación Española de Concesionarios de Zonas y Depósitos Francos*, Consorcio Zona Franca de Vigo y Zona Franca de Cádiz, Cádiz.

Gobierno de España (2014), BOE, Real Decreto-Ley 15/2014, de 19 de diciembre, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

Gobierno de España (1994), BOE, Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

Gobierno de España (1991), BOE, Reglamento (CEE) N° 1911/91 del Consejo de 26 de junio, relativo a la aplicación de las disposiciones del Derecho comunitario en las Islas Canarias.

Goizueta, Javier (1998), “Las Zonas Francas Españolas”, *Jornadas de Zonas Francas y Tributación Internacional*, Las Palmas de Gran Canaria.

Ingelmo Pinilla, Joaquín (1996), *Código Aduanero: Zonas y Depósitos Francos*, tomo IV, Cap. VIII, Castro, Madrid.

Instituto de Estudios Económicos (2013), *Los Presupuestos Generales del Estado para el 2014*, Fragma, Madrid.

International Business Centre of Madeira (2015), <http://www.ibt-madeira.com/Default.aspx?ID=1081> (Recuperado el 03/05/2015).

Invest in Pomerania (2015), [http://www.investinpomerania.pl/en/articulo/18522\\_Special\\_Economic\\_Zones\\_SEZ.htm](http://www.investinpomerania.pl/en/articulo/18522_Special_Economic_Zones_SEZ.htm) (Recuperado el 15/04/2015).

Jafza Jebel Ali Free Zone (2015), <http://jafza.ae/explore/why-jafza/?lang=es> (Recuperado el 20/03/2015).

Knack, Stephen y Keefer, Philip (1995), “Institutions and Economic Performance; Cross Country Tests using Alternative Institutional Measures”, *Economics and Politics*, vol. 7, n° 3, pp. 207-227.

Mauricio Subirana, Sonia (1994), *La franquicia sobre el consumo en Canarias: análisis histórico y Régimen actual*, Marcial Pons y el Instituto Canario de Administración Pública del Gobierno de Canarias, Madrid.

Ministerio de Fomento (2012), *El Registro Especial de Buques y Empresas Navieras de Canarias*, documento informativo.

Ministerio de Hacienda (1929), Ley del 13 de junio de 1929, Gaceta de Madrid, Madrid.

Mullan, Cathy (2014), “Global Cities of the Future 2014/15: the winners”, *FDI intelligence*, <http://www.fdiintelligence.com/> (Recuperado el 07/05/2015).

*Nigeria Export Processing Zones Authority* (2015), <http://www.nepza.gov.ng/incentives.asp> (Recuperado el 05/05/2015).

Pakdeenurit, Patcharee; Suthikarnnarunai, Nanthi y Rattanawong, Wanchai (2014), “Special Economic Zone: Facts, Roles, and Opportunities of In-

vestment”, *Proceedings of the International MultiConference of Engineers and Computer Scientists*, Hong Kong.

Parlamento Europeo (1992), Reglamento (CEE) N° 2913/92 del Consejo de 12 de octubre por el que se aprueba el Código Aduanero Comunitario.

Parlamento Europeo (2013), Reglamento (UE) N° 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de octubre por el que se establece el Código Aduanero de la Unión (refundición).

Paz Páez, Carmen de (1997), *Áreas exentas: Zonas Francas, Depósitos Francos y Depósitos Aduaneros*, Cámara Oficial de Comercio e Industria de Madrid, Madrid.

Pedruelo Sánchez, Eva María y González Pérez, María (2015), *Los regímenes especiales. Tratamiento en el código aduanero de la Unión y sus disposiciones de desarrollo*, Consorcio Depósito Franco de Santander-Asociación Española de Zonas y Depósitos Francos, Madrid.

Peña Linares, Fernando (1999), “La fiscalidad canaria sobre el tráfico exterior de mercancías en el derecho comunitario”, *Estudios Fiscales*, Gobierno de Canarias, Las Palmas de Gran Canaria, pp. 203-223, [http://www.gobiernodecanarias.org/hacienda/beha/modules/sumarios/portadas\\_publicaciones/141\\_publicacion.pdf](http://www.gobiernodecanarias.org/hacienda/beha/modules/sumarios/portadas_publicaciones/141_publicacion.pdf). (Recuperado el 4/04/2015).

Sánchez Martín, Miguel Ángel (1990), *Los ajustes fiscales en frontera como medida de protección a la producción nacional y de fomento a la exportación*, Universidad de La Laguna, La Laguna.

Singa Boyenge, Jean Pierre (2007), *ILO database on export processing zones* (revised), IDEAS, [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2007/107B09\\_80\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2007/107B09_80_engl.pdf)

*The Economist* (2015), “Not so special”, 4 de abril, <http://www.economist.com/news/leaders/21647615-world-awash-free-trade-zones-and-their-offshoots-many-are-not-worth-effort-not> (Recuperado el 4/04/2015).

*The Economist* (2015), “Political priority, economic gamble”, 4 de abril, <http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21647630-free-trade-zones-are-more-popular-everwith-politicians-if-not> (Recuperado el 4/04/2015).

*The World Bank Group* (2008), *Special Economic Zones, Performance, Lessons Learned, and Implications for Zones Development*, Washington.

Tiefenbrun, Susan (2012), “U.S. Foreign Trade Zones, Tax-Free Trade Zones of the World, And Their Impact on the U.S. Economy”, *Journal of International Business and Law*, vol. 12, n° 2, pp. 151-221.

Watson, Peter L. (2001), *Export Processing Zones: Has Africa Missed the Boat? Not yet!*, The World Bank, Londres.

Zeng, Douglas Zhihoua (2010), *Building Engines for Growth and Competitiveness in China, Experience with Special Economic Zones and Industrial Cluster*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington.

Zeng, Douglas Zhihoua (2011), “China’s Special Economic Zones and Industrial Clusters: Success and Challenges”, *The World Bank*, en <http://blogs.worldbank.org/developmenttalk/china-s-special-economic-zones-and-industrial-clusters-success-and-challenges> (Recuperado el 27/04/2011).

Zeng, Douglas Zhihoua (2011), “How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China’s Rapid Development?”, *World Bank, Policy Research Working Paper 5583*, en <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2011/07928.pdf> (Recuperado el 28/04/2015).

Zonamerica (2015), *Régimen de beneficios*, [http://web.zonamerica.com/why\\_z/beneficios/](http://web.zonamerica.com/why_z/beneficios/) (Recuperado el 28/04/2015).