



EL REF ANTE LA CRISIS ECONÓMICA Y SOCIAL DEL CORONAVIRUS

Reflexiones y Propuestas

12 de abril de 2020

Actualizado a 12 de mayo de 2020



ULPGC
Universidad de
Las Palmas de
Gran Canaria

**CÁTEDRA
DEL REF**

1507

El REF ante la crisis económica y social del coronavirus
Reflexiones y propuestas

Coordinadores

Salvador Miranda Calderín
José Andrés Dorta Velázquez

Canarias, 12 de mayo de 2020

INTRODUCCIÓN.....	1
BLOQUE I. LA REPERCUSIÓN ECONÓMICA DE LA CRISIS Y LAS VÍAS DE FINANCIACIÓN	7
1. Impacto del Covid-19 en la economía española y canaria.....	7
2. Medidas del gobierno para garantizar la liquidez de las empresas	12
2.1. Consideraciones generales	12
2.2. Los avales ICO y la actuación de las entidades financieras	15
2.3. La actuación de las entidades financieras y los primeros repartos de liquidez	17
3. Efectos de la crisis sanitaria en las finanzas públicas y vías para su financiación: especial referencia a la administración autonómica de Canarias	21
BLOQUE II. EL PAPEL DE LA UNIVERSIDAD	21
4. Medidas económicas para las universidades canarias de acuerdo con la normativa REF	31
BLOQUE III. LAS MEDIDAS FISCALES Y LA NECESARIA ADAPTACIÓN DEL REF	37
5. La moratoria y los incentivos fiscales del REF: su imperiosa necesidad.....	37
6. Análisis y medidas relacionadas con los incentivos fiscales a la inversión	48
6.1. El momento de la dotación RIC y el retraso en la aprobación de las cuentas anuales de 2019	48
6.2. La necesaria flexibilización del plazo de materialización RIC.....	49
6.3. El alargamiento del plazo de tres años de las inversiones anticipadas.....	50
6.4. El mantenimiento de las inversiones en la RIC y DIC afectadas por la inactividad de la crisis Covid-19	52

7. Especial referencia a la materialización de la RIC en creación de empleo	55
7.1. Cuestiones no resueltas	56
7.2. Las reglas de cómputo de las plantillas media total y los plazos de mantenimiento en periodos de Covid-19	58
8. Necesaria flexibilidad en los requisitos de empleo e inversión en la Zona Especial Canaria	62
9. Análisis comparativo y algunas observaciones sobre las medidas fiscales adoptadas con motivo del Covid-19	64
9.1. Introducción	64
9.2. Síntesis de las medidas adoptadas en el ámbito nacional e internacional	65
9.3. Observaciones sobre las medidas adoptadas	72
BLOQUE IV. EL REF EN LA RECONSTRUCCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL	75
10. Reflexiones sobre el REF como herramienta al servicio de la reconstrucción económica y social de Canarias tras la crisis provocada por el Covid-19	75
CONCLUSIONES	82

**CÁTEDRA DEL RÉGIMEN ECONÓMICO Y FISCAL DE CANARIAS DE LA
UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA**

Autores

Salvador Miranda Calderín (Introducción y Apartado 6)

José Andrés Dorta Velázquez (Apartados 1 y 2.1)

Antonio Viñuela Llanos (Apartados 2.2, 2.3, 6 y 8)

Arturo Melián González (Apartado 3)

Sonia Mauricio Subirana (Apartado 4)

Francisco Hernández González (Apartado 5)

Enrique Lang Lenton Bonny (Apartados 6 y 9)

Murli Kessomal Kaknani (Apartado 7)

María Estrella Martín Domínguez (Apartado 7)

Orlando Luján Mascareño (Apartado 9)

Adriana Fabiola Martín Cáceres (Apartado 10)

Fotografías

Patronato de Turismo de Gran Canaria (portada)

miplayadelascanteras.com (contraportada)

INTRODUCCIÓN

El 12 de abril de 2020 los autores del Informe firmamos la primera versión en pleno confinamiento, con el objetivo de aportar un granito de arena y una pequeña luz en un panorama sombrío tanto desde el punto de vista sanitario como económico. Un mes después hemos querido actualizarlo, puesto que la realidad y la normativa han evolucionado cada día, incluso de hora en hora. Felizmente la crisis sanitaria ha mejorado mucho y las sensatas medidas de desescalada han permitido un respiro a los españoles y una bocanada de aire fresco a los canarios. Queda un último esfuerzo y afrontar con ilusión y esperanza el socavón económico que hemos de superar y que es ya realidad con la drástica disminución del PIB en marzo y abril.

La epidemia de cólera morbo que sufrió el archipiélago en 1851 segó muchas vidas y enturbió las pocas alternativas económicas que tenía un territorio fragmentado y alejado de la metrópoli, pero afortunadamente tuvo un efecto positivo casi inmediato: la declaración de puertos francos de 1852. Así se recoge en el preámbulo-exposición del decimonónico real decreto: ... *Entretanto el país va precipitándose en una decadencia visible, los cultivos se abandonan, la especulación desaparece, la miseria cunde, el azote del cólera morbo vino el año pasado á agravar los males, y va tomando ya alarmantes proporciones la emigración, que es el síntoma supremo de la próxima muerte de los pueblos.*

La dura realidad ha confirmado los aspectos económicos negativos de la pandemia del coronavirus (Covid-19), existiendo un antes y un después de esta crisis sanitaria global que significará un cambio de paradigma en muchos aspectos, y que conlleva ya la revisión consensuada de un conjunto de normas y rígidas burocracias que, por ineficaces, no han servido para dar cobertura a la sociedad en momentos tan dramáticos.

El cambio de paradigma es evidente desde las instancias de poder: ¿Será China quien pase a liderar la economía mundial después de las actuaciones ridículas de trasnochados mandamases de países hegemónicos —Estados Unidos y Reino Unido— que han permitido que sus naciones estén a la cabeza de infectados y defunciones?, ¿será capaz la Unión Europea de cohesionar sus intereses y dar una respuesta única económica y social a la crisis? En el mes que ha pasado desde la versión

original no lo ha sido, aunque algún tímido avance positivo sí ha experimentado. ¿Para qué sirve que los políticos españoles pasen la mayor parte de su tiempo discutiendo su cuota de poder y convocando sucesivas elecciones generales sin que afronten y trabajen en problemas concretos? Algunas respuestas son ya evidentes al menos en el plano político español donde los representantes de los partidos políticos continúan sin ser capaces de ponerse de acuerdo ni en cuestiones esenciales, diríamos vitales, como la aprobación de la lógica prórroga del estado de alarma in extremis el 6 de mayo. Otras no la tenemos, pero sin lugar a dudas en los próximos meses contemplaremos con el simple devenir de los acontecimientos algunas de ellas, y con seguridad que la sociedad española abordará sin prisa pero sin pausa el papel de sus políticos, desde el derrotero de los partidos hasta las actuaciones individuales de sus dirigentes en hechos puntuales que han contribuido decisivamente a la expansión de la pandemia. Felizmente queda ya atrás la imagen gráfica de nuestros sanitarios equipándose con bolsas de basura para protegerse de tan voraz virus. El material de protección y los test del virus fueron llegando poco a poco, aunque con notorios deslices organizativos y evidente falta de previsión de las autoridades. Nos quedamos aún con la imagen positiva y entrañable del coraje de los sanitarios prestando sus indispensables servicios a pesar de la pasada ausencia de protección.

Dos de los objetivos de esta Cátedra patrocinada por el Círculo de Empresarios de Gran Canaria y el Consejo Social de la ULPGC son, por un lado, la difusión del significado de la institución que hoy reconocemos con el acrónimo REF y qué representa para la sociedad canaria; y, por otro, la labor de estudio e investigación para su mejora y constante adaptación a las necesidades de la sociedad. Es por ello que deseamos expresar nuestra opinión actualizada sobre aspectos concretos relacionados con la economía, universidad y más técnicamente, sobre algunas cuestiones específicas en la aplicación de los incentivos fiscales del REF que exigen un cambio normativo urgente o al menos el pronunciamiento expreso de las autoridades y organismos competentes en el sentido que proponemos.

En un primer bloque abordamos en tres apartados cuatro cuestiones económicas y financieras que preocupan tanto a empresarios como a trabajadores: 1º. ¿Qué impacto tiene para la economía canaria la

paralización de su actividad productiva en sectores como el turismo, restauración, comercio minorista o el pasado cierre quincenal del sector de la construcción?; 2º. ¿Qué vías de financiación tiene el Gobierno de Canarias para paliar los efectos del estado de alarma?; 3º. ¿De qué vías de financiación disponen las Comunidades Autónomas y el Estado para que no se colapse la economía?, ¿qué supone la actual vía de financiación de la Unión Europea y el rechazo a la emisión de “bonos coronavirus” sugerida por los gobiernos italiano y español? y 4º. La financiación bancaria a través de la vía de avales del Estado y la respuesta que están dando las entidades financieras en Canarias.

La sociedad canaria es consciente de lo que representan para las Islas sectores como el turismo, hostelería y comercio al por menor, que en su declive arrastran también a la mayoría de otros sectores, más cuando la construcción por razones sanitarias se ha visto limitada temporalmente. El desempleo, en principio contenido con los expedientes de regulación temporal de empleo (ERTE), exige un titánico esfuerzo de financiación por parte del Estado para satisfacer el salario y las cuotas de seguridad social (al 100% de las pymes y al 75% de las grandes empresas) de tantos y tantos trabajadores que han visto cómo sus empresas han parado transitoriamente su actividad, pero también el tejido productivo demanda liquidez inmediata para continuar en la brecha y poder afrontar la reapertura de sus actividades con cotas bajas de demanda de sus productos (sirvan como paradigma los hoteles que abrirán sus puertas después de la finalización del estado de alarma prácticamente sin clientes, que contarán con el alivio de la continuidad de los ERTE hasta el 30 de junio). Las capacidades que tienen el Estado y la Comunidad Autónoma de Canarias para financiar las necesidades de tesorería de estas empresas son limitadas, por lo que analizamos hasta dónde podrán llegar. La vía actual de financiación bancaria a través de la línea ICO de avales del Estado va llegando poco a poco al tejido empresarial, pero no, en la mayoría de los casos, en las idílicas condiciones planteadas inicialmente por el Gobierno, razón de que queramos ilustrar a la opinión pública al respecto, puesto que los servicios que está ofreciendo la Banca son a puerta cerrada, por teletrabajo y no siempre con el grado de conocimiento y aptitud que demanda una situación extraordinaria. Si las pequeñas y medianas empresas tienen serias dificultades para acceder a esta

financiación, no digamos las que se encontrarán los trabajadores-arrendatarios para suplir sus desfases entre ingresos y gastos y cubrir los alquileres de sus viviendas. Nos parece una utopía el deseo del Gobierno de que la Banca conceda microcréditos a estos colectivos con las puertas cerradas y tele trabajando sus empleados. Son correctas las medidas de protección social de los arrendatarios pero se nos antojan insuficientes y alejadas de la práctica bancaria las diseñadas para la financiación del pago de los alquileres.

En el mes transcurrido desde que firmamos la primera redacción del Informe nos ha sorprendido gratamente el recién elaborado plan del gobierno de Canarias de “Pacto para la Reactivación Social y Económica de Canarias”, sujeto como toda propuesta a mejoras y que analizaremos prontamente con detenimiento, y la eficiente labor desarrollada por su presidente en la crisis, sin buscar mayor protagonismo, y por las Consejerías de Sanidad y Turismo. Del gobierno de la Nación valoramos el cabal plan de desescalada y la prórroga en Canarias de los ERTE en el sector turístico un poco más allá de la finalización del estado de alarma, al menos hasta el 30 de junio. Quizá en ese plazo los mercados emisores no hayan comenzado a funcionar, pero es una medida que por su singularidad consideramos positiva y adaptada a la realidad.

En un segundo bloque consideramos el papel de las universidades canarias tanto en la crisis sanitaria como en la económica, ayudando a resolverlas, más una cuestión que preocupa sobremanera a la sociedad: ¿qué va a pasar con la educación este curso, qué repercusión tendrá para nuestros escolares y universitarios, para los miles de alumnos ERASMUS que han tenido que regresar de las universidades de medio mundo, el parón decretado por el estado de alarma ocasionado por el coronavirus. Las respuestas se están ofreciendo muy lentamente y en muchos casos sin la claridad suficiente: ¿van a arbitrarse medidas concretas para que ningún alumno universitario se vea perjudicado por tan indeseada situación? Ponemos por ejemplo los que puedan perder la carrera por no haber cumplido con el mínimo de créditos exigido en cada curso. Ya tenemos algunas respuestas que corroboran que las facilidades para los estudiantes son máximas tanto en las dos universidades públicas como en las privadas.

En el tercer bloque analizamos cuestiones específicas sobre el REF. Comenzamos con un enfoque académico sobre la imperiosa necesidad de una moratoria en los incentivos REF y proseguimos con planteamientos técnicos, que intentamos explicar de la forma más sencilla posible, incluso aportando ejemplos que hagan fácil su comprensión, y que afectan a la aplicación de los principales incentivos fiscales. Se centran especialmente en cómo puede afectar el parón de las actividades económicas en cuestiones fundamentales, a las que hemos añadido en esta actualización la problemática de la dotación RIC en el Impuesto sobre Sociedades que va a presentarse este año en muchos casos antes de la aprobación de las cuentas anuales. Nos referimos a estas cuestiones concretas: (i) el plazo de cuatro años de materialización de las dotaciones de la reserva para inversiones en Canarias (RIC), en las que por fuerza mayor se necesite de más tiempo para realizarse; (ii) la conveniencia de ampliar el plazo de las denominadas inversiones anticipadas y la fecha última de referencia de las directrices de ayuda regionales (2020); (iii) la obligación de que las inversiones afectas a la RIC y a la deducción por inversiones en Canarias (DIC) hayan de permanecer en funcionamiento al menos cinco años: ¿les afectará negativamente el parón decretado por el estado de alarma?; (iv) el plazo de tres o cinco años en el mantenimiento de la creación de empleo, que puede verse afectado por los ERTE y el parón obligatorio de actividades. Entendemos que en estos cuatro casos no tendría que verse afectado negativamente el empresario por el aparente incumplimiento de la normativa, pero es la primera vez que nos enfrentamos a la aplicación de los incentivos REF en estado de alarma. Por eso la conveniencia de que la normativa aclare expresamente cada cuestión.

Además abordamos en este tercer bloque las consecuencias que pueda tener el estado de alarma en las empresas que realizan su actividad en el contexto de la zona especial canaria (ZEC), sugiriendo algunas cuestiones específicas. Terminamos el bloque, ya fuera del contexto REF, con el estudio comparativo de las medidas tributarias que están adoptando otros países de nuestro entorno y las internas que van publicándose vía reales decretos. Nos preocupa que algunas medidas internas no tengan la eficacia que situación tan grave exige y que las medidas más cicateras de todos los países de nuestro entorno sean precisamente las adoptadas por el Gobierno español. La esperada reglamentación en la moratoria en el

pago de impuestos —que no había sido publicada en el original— la contemplamos en esta nueva versión, pero desafortunadamente no ha cumplido las expectativas, ya que solo afectan a las empresas que hayan facturado menos de 600.000 € en 2019. Contrasta con la publicación el 5 de mayo del R.D.L. 17/2020 y el incremento generoso de los incentivos al cine, que exigen determinadas matizaciones para su correcta aplicación en Canarias.

En el cuarto bloque analizamos en un único apartado cómo el REF puede ser una efectiva herramienta al servicio de la reconstrucción económica y social tras la crisis provocada por el Covid-19, y las principales vías de actuación que estimamos han de seguirse para lograrlo, tanto por las autoridades españolas y europeas, al constituir los incentivos del REF ayudas de estado, como por los empresarios a través de la responsabilidad social corporativa.

Por último, y como es habitual en los informes de la Cátedra, extraemos las principales conclusiones a las que hemos llegado.

Tantos los redactores como los lectores del Informe hemos de ser conscientes de los cambios fulgurantes que se producen en esta materia, que ciertamente harán que algunos apartados queden de nuevo rápidamente obsoletos y quizá nos obligue a redactar una segunda actualización. Pero ante todo, desde la Cátedra queremos transmitir un mensaje positivo de esperanza a la sociedad en general de que saldremos adelante y el especial agradecimiento a sus nuevos héroes: personal de los servicios sanitarios, fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, transporte, agricultura, establecimientos de alimentación y a cuantos otros que de forma anónima estén dejando su salud e incluso su vida. Héroes que entregarán el testigo del relevo prontamente a los empresarios, sindicatos, economistas, instituciones representativas de la sociedad civil y un largo etcétera para que comencemos juntos la recuperación económica, labor que se nos antoja aún más difícil con las discrepancias y estériles confrontaciones verbales que diariamente se observan en el arco político y que no están ni a la altura que exige la gestión de una pandemia ni de los deseos del ciudadano.

Canarias, 12 de mayo de 2020, en plena desescalada

BLOQUE I. LA REPERCUSIÓN ECONÓMICA DE LA CRISIS Y LAS VÍAS DE FINANCIACIÓN

1. Impacto del Covid-19 en la economía española y canaria

No existen indicadores que permitan valoraciones precisas sobre la perturbación del Covid-19 en la economía nacional o regional, si bien ya se puede visualizar un deterioro muy acusado en el corto plazo que organismos y analistas independientes tratan de acotar mediante diferentes hipótesis y escenarios. Las dudas ahora se focalizan especialmente sobre cómo va a producirse la recuperación de la economía a medio plazo y cuáles son las medidas más eficaces para lograr tal fin.

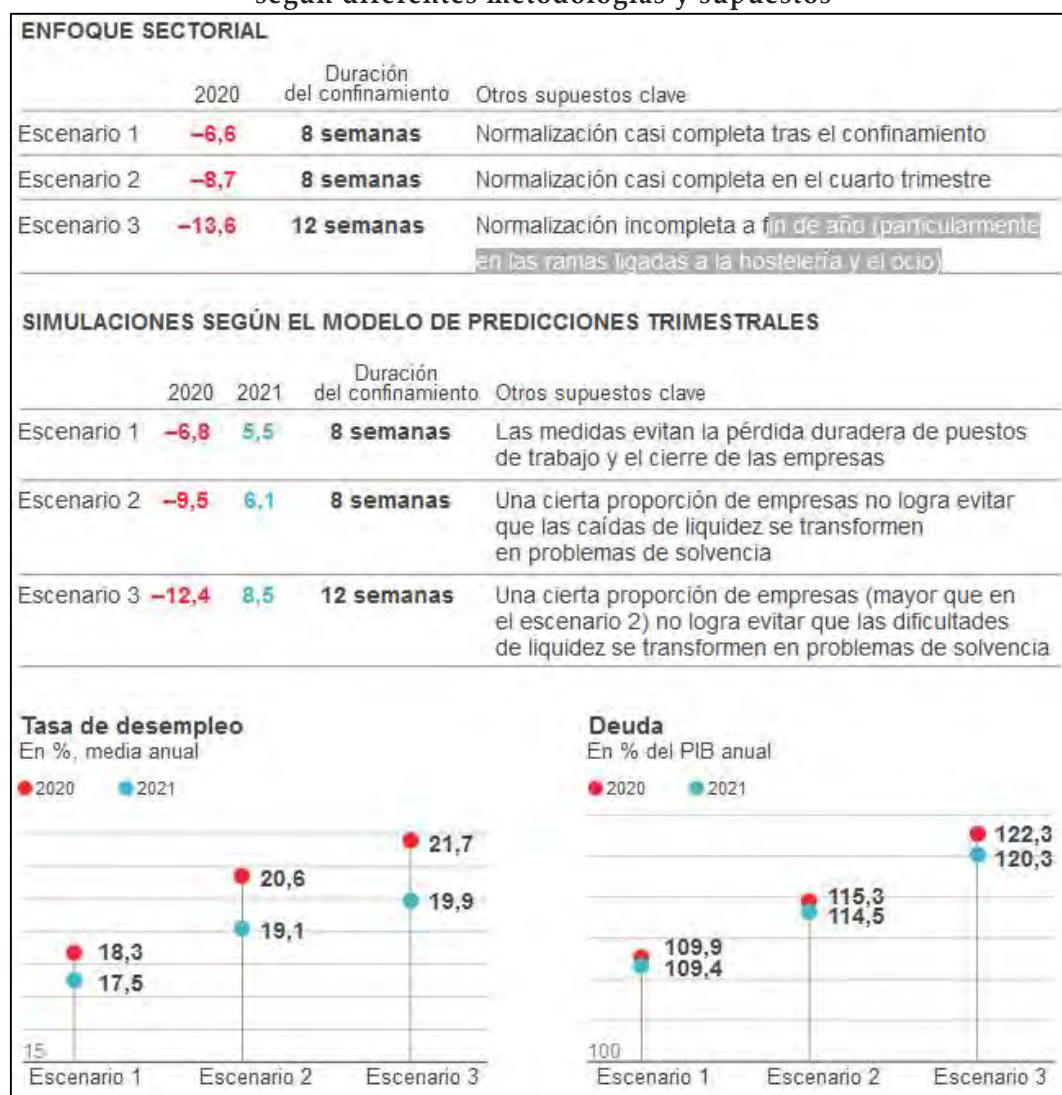
La paralización de una parte importante de la actividad económica y el confinamiento de la población están teniendo un impacto contractivo muy significativo sobre el PIB y el empleo en todas las economías. Las acciones para combatir la enfermedad no han sido las mismas en todos los países y tampoco las decisiones para paliar sus efectos. Por dichas razones, la magnitud de esta crisis económica es claramente incierta, ofreciéndose escenarios contingentes que pivotan sobre aspectos como la duración del confinamiento, las características de la transición hacia la normalidad y el éxito de las políticas económicas en limitar la persistencia de los efectos sobre la actividad económica y el empleo.

Las perspectivas macroeconómicas quedan sometidas a la naturaleza provisional de los cálculos a medida que se va disponiendo de nueva información. Así, el Banco de España a principio de la pandemia (Expansión, 25 de marzo de 2020) ya estimaba que la magnitud del impacto del Covid-19 en España sería "muy pronunciada" sobre la actividad económica y el empleo en el corto plazo, pero consideraba que sería "fundamentalmente transitoria". Un mes más tarde, en su informe "Escenarios macroeconómicos de referencia para la economía española tras el Covid-19", el Banco de España concluye que se va a producir un retroceso del PIB español en 2020 sin precedentes en la historia reciente, pero que una vez superada la fase más aguda de crisis a corto plazo, *"la actividad comenzaría a recuperarse a un ritmo que, en todo caso, dependerá de la percepción del riesgo sanitario en los próximos meses y de la capacidad de*

reactivación de la parte del tejido productivo más dañada por el actual parón de la actividad". En este sentido, este organismo espera que la economía española recupere una parte significativa, pero no completa, del flujo de actividad y empleo que se esperaba antes de la pandemia.

La alta dispersión existente en las predicciones del Banco de España para cada escenario refleja el grado de incertidumbre de los análisis y la dificultad de cuantificar el impacto de esta pandemia (véase cuadro 1). Debe destacarse que, incluso los escenarios más optimistas, presentan un panorama desolador en términos de empleo con graves repercusiones en el déficit y la deuda pública española.

**Cuadro 1. Escenarios de crecimiento del PIB de España
según diferentes metodologías y supuestos**



Fuente: El País, 20 de abril de 2020

Por su parte, el plan presupuestario remitido por el gobierno español a Bruselas estima una caída del PIB de un 9,2% para 2020 con una tasa de paro del 19%. Estas cifras están en los niveles intermedios adelantados por el Banco de España y consideran un crecimiento menor en 2021 (6,8% del PIB y 17,2% de tasa de paro). Este escenario macroeconómico, avalado por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal –pero indicando que no se pueden descartar escenarios más adversos derivados, principalmente, de la intensidad de la recuperación–, prevé que la actividad económica comenzará a recuperarse en el segundo semestre de 2020, aunque con ciertas ramas de actividad, como el turismo, particularmente afectadas en la nueva realidad de mayor distanciamiento social y con una movilidad doméstica e internacional reducida.

La previsión del gobierno español está asentada sobre una previsión de los hitos definidos en el «Plan para la Transición Hacia la Nueva Normalidad». Así queda sujeta a una elevada incertidumbre, dependiendo de diversos factores no conocidos a priori, entre los que cabe destacar los siguientes: (i) el grado de inmunidad adquirido por la población, (ii) el efecto de factores exógenos como la temperatura sobre el virus, (iii) la implementación efectiva de los nuevos protocolos y normas de seguridad y distanciamiento y (iv) la importación de casos.

Según las previsiones de primavera de la Comisión Europea, publicadas el 6 de mayo de 2020, se estima un desplome de la economía española algo superior a las previsiones del gobierno (9,4%), rebasando la media de la eurozona (7,7%), solo superada por Grecia (9,7%) e Italia (9,5%). La Comisión destaca que la recuperación en el mercado laboral será más lenta en 2021 por la alta incertidumbre, la debilidad de las empresas españolas en términos de tamaño y el impacto desproporcionado de la crisis en sectores intensivos en mano de obra, como el comercio minorista y la hostelería. Se prevé que el paro alcance un 18,9% de la población activa en 2020 y que descienda ligeramente en el próximo ejercicio al 17%.

Pero, ¿qué comunidades autónomas sufrirán con mayor fuerza el impacto económico y social del Covid-19? El Centro de Predicción Económica (CEPREDE) ha elaborado una estimación de la caída de la producción que experimentarán las distintas regiones de nuestro país, situando en los primeros puestos a los territorios donde el turismo tiene mayor

importancia. La estructura productiva regional constituye un factor claro en el impacto que va a tener el estado de alarma y por ello no resulta extraño que las regiones más turísticas sean las que también presenten impactos más notorios.

A finales de marzo de 2020 ya podía observarse la rapidez y profundidad de la crisis en la economía canaria. Sin ánimo de ser exhaustivos cabe resaltar, en primer lugar, el notable incremento de 19.797 parados (+9,53%) en todos los sectores de actividad, concentrados en el sector servicios (16.609) y la construcción (2.392). Mayor relevancia tiene el paro registrado en abril, al ser el primer mes completo en el que ha operado el estado de alarma, observándose que Canarias se encuentra entre las comunidades autónomas con mayor aumento, no solo en términos absolutos (Cataluña: 50.763, Madrid: 41.263, Comunidad Valenciana: 38.115; Andalucía: 32.964, Canarias: 27.347), sino también en tasas de variación interperiódica (Balears: 15,6%, Cataluña: 12,2%, Canarias: 12,0%, Madrid: 11,3%). Las afiliaciones a la seguridad social también revelan un escenario desolador con una variación anual negativa muy preocupante respecto al primer trimestre de 2019 (-44.334), rompiéndose la tendencia positiva que venía produciéndose en Canarias desde el cuarto trimestre de 2013 (ISTAC).

El dato de paro no incluye la suspensión de empleo o reducción horaria como consecuencia de los numerosos ERTE, contabilizándose 28.104 solicitudes, con un total de 203.358 de trabajadores afectados según la Dirección General de Trabajo del Gobierno de Canarias, a 5 de mayo de 2020. Los ERTE afectan a sectores de actividad intensivos en mano de obra como son el comercio (25,6%), la hostelería (31,3%) y el resto de servicios (35,5%). Estas suspensiones de empleo se producen en gran medida en microempresas (75,6% con menos de 5 empleados; 12,9% de 6 a 10 empleados), lo que debe ser considerado en las medidas de recuperación que puedan establecerse.

Los indicadores de impacto de medición directa (empresas inscritas en la seguridad social, licitación de obra pública, ocupación hotelera, tasa de paro, etc.) revelan una situación muy preocupante del futuro de la economía canaria. No resulta extraño que el ISTAC, a 20 de abril de 2020, señale que Canarias durante las ocho semanas de confinamiento perderá

el 8% del PIB, el doble que las estimaciones realizadas para España y que un “cero turístico” suponga una caída estimada del 35% si se prolonga durante el resto de meses de 2020. Las estimaciones se realizan de acuerdo a un volumen de turistas que puedan llegar al Archipiélago, estableciéndose diversos escenarios sobre el PIB para 2020: pesimista (-32,3%), intermedio (-26,3%) y optimista (-20,4%).

El profundo impacto económico y social del Covid-19 en Canarias no tiene una correspondencia con la menor intensidad de la enfermedad, encontrándose con singularidades únicas que dificultan su recuperación. Las Islas presentan una estructura económica muy dependiente del sector turístico sobre el que pesa la incertidumbre sobre sus posibilidades de futuro en ausencia de una vacunación generalizada de la población. Así mismo, se está produciendo una caída drástica de los ingresos de las administraciones públicas canarias por la menor recaudación de los impuestos al consumo. El gobierno de Canarias prevé una pérdida de los recursos fiscales en 950 millones de euros en 2020, concentrada principalmente en la menor recaudación del IGIC (en abril de 2019, la recaudación líquida de este impuesto fue 652,6 millones de euros, mientras que en abril de 2020 se redujo a 466,9 millones de euros).

El desarrollo de la epidemia no ha tenido el mismo patrón en las diferentes comunidades autónomas y existe un alto consenso de que las medidas de apertura no pueden ser homogéneas en todos los territorios. Es razonable que los recursos que puedan recibir las comunidades autónomas para mitigar los efectos de la enfermedad se distribuyan conforme a indicadores sanitarios. E igualmente es justo que los programas y los fondos para la reconstrucción económica y social se destinen a las regiones y personas de acuerdo a su grado de vulnerabilidad en términos de paro e índices de pobreza.

En los primeros meses de la pandemia se ha buscado evitar el desplome de la capacidad productiva, favoreciendo la liquidez de las empresas o manteniendo el empleo a través de los ERTE. En los próximos meses será necesario contener la prima de riesgo y favorecer la demanda, sabiendo que las decisiones de inversión empresarial requerirán un cierto tiempo para normalizarse. Nadie duda del papel que pueda jugar la política económica en sus diferentes ámbitos (europeo, nacional y regional) para

apoyar la recuperación y las políticas de empleo. De su acierto se podrá evitar la histéresis.

2. Medidas del gobierno para garantizar la liquidez de las empresas

El mantenimiento del empleo a través de los ERTE, garantizar la liquidez de las empresas y autónomos o las moratorias tributarias son las principales medidas de política económica que se están implantando en la práctica totalidad de los gobiernos europeos. En los siguientes subapartados se ofrece unas consideraciones generales sobre las medidas establecidas por el gobierno español para garantizar la liquidez, con una aproximación sobre su efectivo funcionamiento.

2.1. Consideraciones generales

En este contexto de crisis se enmarcan los planes de diferentes gobiernos que, en el caso de España, se concretan en el capítulo III del *Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del Covid-19*. Se establecen tres grandes líneas de fomento:

1. Una línea de avales por cuenta del Estado para empresas y autónomos de hasta 100.000 millones de euros, que cubra tanto la renovación de préstamos como nueva financiación por las diferentes entidades financieras.
2. Incrementar la capacidad de endeudamiento en 10.000 millones de euros con el propósito de facilitar inmediatamente la liquidez adicional a las empresas, especialmente a las pymes y a los autónomos, a través de las Líneas ICO de financiación ya existentes.
3. Cobertura de carácter extraordinaria para la liquidez de las empresas exportadoras a través de CESCE.

Puede observarse que la principal medida de ayuda a la liquidez de las empresas va a proceder de las entidades financieras, las cuales ya disponen de tres medidas que son vitales o claves para que puedan conceder crédito a las empresas y autónomos (liquidez, consumo de recursos propios y normativa contable de dotación de provisiones). En términos de liquidez, el BCE está actuando en el mercado haciendo compras y ha flexibilizado otras facilidades, además de la propia

actuación directa que puede realizar el ICO. Respecto al consumo de recursos propios, la medida de los avales pretende reducir el riesgo de las entidades financieras que afecta a las normas de capitalización. Y, finalmente, el BCE también ha relajado las normas contables de las coberturas de provisiones. Por una parte, el BCE ha acordado que los créditos que tengan respaldo público, así como los saldos que se beneficien de moratorias, tendrán un tratamiento más benigno en materia de coberturas; y, por otra parte, flexibiliza la aplicación de las normas internacionales de provisiones (IFRS9) que se basan en proyecciones macroeconómicas.

La medida principal es la línea de avales que, para el caso de pymes (definición europea) y autónomos, cubren hasta el 80% de las operaciones tanto para nuevos créditos como de refinanciamiento, mientras que para las grandes empresas cubren hasta el 60% para la refinanciación y el 70% para los nuevos créditos. Estos significativos porcentajes son inferiores a los máximos establecidos en el marco europeo para el tratamiento de avales que, por otro lado, no tienen la consideración de ayudas de Estado (La Provincia, 9 de abril de 2020).

La estrategia es ayudar con mayor intensidad de liquidez a los autónomos y pymes respecto a las empresas de mayor dimensión, siendo necesario que se acredite una solvencia adecuada al cierre de 2019 y demuestren que sus problemas de liquidez son consecuencia del impacto del Covid-19, tomando como referencia el 18 de marzo de 2020. Una estrategia cuyo éxito pasa por el protagonismo y eficacia de las entidades financieras que deberán flexibilizar sus sistemas de concesión de crédito al tejido empresarial.

Junto a estas ayudas a la mejora de la liquidez, algunas comunidades autónomas han concedido ayudas específicas como la dotación de fondos para garantizar operaciones directas de endeudamiento, reforzar el fondo de provisiones técnica de cobertura de sus sociedades de garantía recíproca, proveer líneas directas de financiación, bonificaciones en tipo de interés en financiaciones públicas o subvenciones directas en sectores sensiblemente afectados.

A título ilustrativo, el Gobierno vasco ha aprobado un fondo de 525 millones de euros para las pymes domiciliadas en la Comunidad

Autónoma Vasca que hayan tenido caída en su actividad. Se trata de préstamos a condiciones ventajosas (plazos de carencia, tipo de interés igual al Euribor sin diferencial, por un importe máximo de 1 millón de euros, plazo de 5 años, etc.) que deberán ser destinados a la cobertura de necesidades de liquidez y financiación de los gastos de estructura correspondientes a 6 meses. Así mismo deberán deducirse todas aquellas facilidades de liquidez o coste transitorias o temporales, con motivo del escenario extraordinario actual, a las que el solicitante pudiera acceder, tales como aplazamiento de las correspondientes haciendas forales, reducción de los costes laborales con motivos de aprobación de ERTE, etc.

El Consejo de Gobierno de Canarias aprobó el Decreto-ley 4/2020, de 2 de abril, de medidas extraordinarias de carácter económico, financieras, fiscal y administrativas para afrontar la crisis provocada por el Covid-19. Tiene como propósito proteger al tejido productivo del Archipiélago — especialmente autónomos y pymes— y simplificar los procedimientos burocráticos ante la crisis del coronavirus. La norma contiene diversas medidas para mitigar el impacto de la pandemia en la economía canaria, entre ellas la creación de una línea de ayudas por un importe inicial de 11 millones de euros para cubrir el 30 por ciento de la base mínima de cotización en el Régimen de la Seguridad Social de los autónomos y trabajadores del mar, al objeto de completar el 100% de la prestación. Con esta medida, complementaria a la aprobada por el Gobierno de España, se garantiza el abono de la totalidad de la prestación extraordinaria aprobada por cese de actividad.

Además de las medidas dirigidas a favorecer la liquidez de la empresa, algunas comunidades autónomas y diputaciones han ejercido sus facultades legislativas para tomar medidas, dentro de su esfera de competencias, que tienen impacto en el ámbito tributario (ampliar plazos de presentación de impuestos, simplificar obligaciones formales y de suministro de información, bonificación, suspensión o exención temporal de determinadas tasas administrativas e impuestos, etc.).

2.2. Los avales ICO y la actuación de las entidades financieras

En este apartado explicamos primero en qué consisten las líneas de financiación creadas para el Gobierno para que la necesaria liquidez llegue con facilidad a las empresas afectadas por la crisis sanitaria del Covid-19, y en segundo lugar la actuación puntual de las entidades financieras sujetas a un marco de actuaciones determinado.

El jueves 26 de marzo se publicó en el BOE la resolución de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, mediante la cual se regulaban los términos y condiciones del primer tramo de hasta 20.000 millones de euros, dentro de un programa conjunto de hasta 100.000 millones de euros, de las líneas de avales comprometidas por el gobierno en el Real Decreto-ley 8/2020.

La finalidad de estos avales es facilitar a las entidades financieras el otorgamiento de nuevos préstamos, renovación y otras modalidades de financiación a empresas y autónomos para atender sus necesidades de circulante derivadas, entre otros, de pagos de salarios, facturas, necesidad de circulante derivadas de vencimientos de obligaciones financieras o tributarias, a los efectos de facilitar el mantenimiento del empleo y paliar los efectos económicos del Covid-19.

Desde el mismo 26 de marzo de 2020 los principales bancos en España están ofreciendo estas líneas de financiación garantizadas por los avales del Instituto de Crédito Oficial (en adelante, ICO). El otorgamiento, además de los requisitos generales previstos en la resolución, queda sujeto al cumplimiento de los trámites y requerimientos habituales que internamente cada entidad financiera tiene para el otorgamiento de las operaciones de financiación.

Las principales cuestiones a considerar por autónomos y empresas para cumplimentar ante las entidades financieras las peticiones correspondientes para acceder a la nueva financiación son las siguientes:

- Las solicitudes se pueden presentar desde el día de publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros (esto es, el 26 de marzo de 2020) hasta el 30 de septiembre de 2020, sin perjuicio de la posibilidad prevista en la propia resolución de poder extender esta fecha.

- Los importes cuantitativos máximos que se pueden solicitar son:

Para los autónomos hasta 1,5 millones de euros (en una o varias operaciones).

Para las pymes y empresas se podrán avalar operaciones de hasta 50 millones de euros. Estas operaciones se podrán otorgar más rápidamente, en la medida en que sean directamente concedidas por las entidades financieras, sin necesidad de aprobación previa del ICO. En cambio, aquellas operaciones por encima de 50 millones de euros, requerirán el análisis previo del cumplimiento de las condiciones de elegibilidad de la operación por parte del ICO.

- En el caso de las pymes, el Estado garantiza el 80% del riesgo de la financiación. Para las grandes empresas, la cobertura de los avales será del 70% (crédito nuevo) y del 60% en el caso de las renovaciones. Se entiende por pymes las que tengan menos de 250 trabajadores y una facturación inferior a 50 millones o un balance que no llegue a los 43 millones.

- No serán elegibles para acogerse a la línea aquellas empresas y/o autónomos que estuvieran acreditados como morosos en CIRBE a 31 de diciembre de 2019 o que a 17 de marzo de 2020 hubieran presentado solicitud de concurso o se encontraran en las circunstancias descritas en el artículo 2.4 de la Ley 22/2003, Concursal (que incluyen, el sobreseimiento general en el pago corriente de las obligaciones; la existencia de embargos por ejecuciones pendientes que afecten de una manera general al patrimonio del deudor; o el incumplimiento del pago, durante los tres meses anteriores, de obligaciones tributarias, cuotas de la Seguridad Social, o de salarios e indemnizaciones laborales).

- En la medida en que las entidades financiadoras van a solicitar acreditación de las necesidades de liquidez, es necesario preparar —junto con la información económica financiera habitual para las operaciones de financiación, incluyendo un plan de negocio actualizado— unas proyecciones de tesorería lo más detalladas posibles, que justifiquen la necesidad de la operación de financiación solicitada. Dichas proyecciones deberían mostrar el destino específico de la financiación solicitada (pago de salarios, facturas, vencimiento de obligaciones financieras o

tributarias) que permita justificar que encaja en las condiciones de elegibilidad previstas en la resolución.

- Igualmente, las solicitudes deben ir acompañadas de algún tipo de justificación documental del efecto del Covid-19 sobre el negocio del solicitante —y ello, aunque en algunos casos resulte evidente—. En este sentido la acreditación del cierre de actividad, del impacto relevante de la situación sanitaria actual sobre la actividad (cancelación de pedidos, imposibilidad de la prestación de servicios, suspensión de contratos de clientes, etc.) puede ayudar a la tramitación de la línea solicitada.

2.3. La actuación de las entidades financieras y los primeros repartos de liquidez

Las entidades financieras recuerdan que estas líneas, cuyos tres primeros tramos aprobados (a fecha de este Informe) ascienden cada uno a 20.000 millones de euros, pero que, como se ha señalado, se enmarcan en un programa de 100.000 millones de euros que irán asignándose por tramos, no pueden destinarse a refinanciar créditos activos ni para amortizar otros preexistentes.

La Línea de Avaless, que garantiza operaciones concedidas desde el pasado 18 de marzo, está operativa desde este lunes 6 de abril, una vez que el ICO y las entidades financieras suscribieron los correspondientes convenios de colaboración.

- Las entidades financieras, asociadas a la Asociación Española de Banca (AEB), CECA y Unacc, se han comprometido a asegurar una aplicación rigurosa de las condiciones aplicables a las líneas de liquidez con avales públicos, entre las que cabe destacar:
- El ICO ha dejado muy claro que no pueden refinanciar créditos morosos del pasado con los avales del Estado. Las refinanciaciones deben ser para problemas surgidos por la pandemia, no anteriores a esta crisis.
- Las entidades financieras deberán mantener abiertas las líneas de circulante de sus clientes hasta el 30 de septiembre.
- Deberán transferir a sus clientes el beneficio derivado del aval público, en forma de menores intereses o mayor plazo, entre otras opciones.

- Asimismo, no podrán condicionar la aprobación de los préstamos a la contratación por parte del cliente de ningún otro servicio o producto. De hecho, las autoridades de Competencia habrían iniciado una investigación a algunas entidades por intentar colocar productos propios a los que piden créditos con estos avales.
- El importe se distribuirá entre cada entidad financiera en función de su cuota de mercado a cierre de 2019, por un lado, en relación al crédito a autónomos y pymes y, por otro lado, a grandes empresas, según la información comunicada por el Banco de España
- Los importes de aval asignados y no utilizados, en su caso, por las entidades se distribuirán entre el resto de operadores que hubieran agotado sus líneas, de forma proporcional al importe de aval que hubieran utilizado hasta dicha fecha.
- Los avales concedidos por el ICO cubrirán el importe principal del préstamo impagado por el cliente, excluidos otros conceptos, como los intereses ordinarios o de demora.
- Una vez se haya utilizado cada tramo de la Línea de Avales, el Gobierno habilitará un nuevo tramo, cuyas características se determinarán en su momento, para garantizar que la liquidez sigue fluyendo de forma adecuada hacia el tejido productivo.
- Las peticiones menores a 50.000 euros se validarán de forma automática. El resto deberán aprobarse una a una.
- El coste de las garantías para la banca depende del plazo e importe del crédito. En el contrato del ICO se especifica que los bancos no pueden cobrar a los clientes el coste del aval. El Gobierno ha establecido que cobrará por los avales entre 0,20 puntos y 1,20 puntos, dependiendo del tipo de cliente.
- Se ha establecido que la entidad que en abril no haya consumido en cada tramo su cuota la ceda a otras que la demanden.

Los bancos han manifestado que *“quieren ser parte de la de solución de esta crisis y devolver, aunque sea moralmente”*, las ayudas recibidas de los ciudadanos en el crack de 2008 a 2012, según reconoció la propia Ana Botín, presidenta del Santander, en la junta de accionistas. Esta medida, de hecho, se une a otras que están llevando a cabo las entidades financieras de manera voluntaria, en el ámbito de su relación particular con cada cliente, para ayudar a hacer frente a las consecuencias de la crisis derivada del Covid-19.

A pesar de que las líneas del primer tramo fueron aprobadas con bastante rapidez, los bancos no pudieron hacerlas efectivas hasta que no contaron con el contrato marco en el que se especificaban cuestiones clave de las operaciones. No obstante, una vez aprobado, el ICO repartió rápidamente los primeros 20.000 millones de euros del primer tramo estatal entre los bancos, como se ha citado en función de su cuota de mercado en crédito a empresas, tal y como pedía el sector financiero, y no de demanda, como sucedió en la anterior crisis. El ICO dejó claro desde el principio que debía existir *fair play* entre las entidades y que no podían utilizar la línea de avales del Covid-19 para robarse clientes. *“El espíritu no es que se utilicen los avales del ICO como una campaña comercial. Por eso no se darán a demanda, sino por cuota de mercado crediticia”*, explicaron fuentes bancarias.

No existe por el momento un *ranking* público con dichas cuotas de mercado. El Banco de España sólo publica por números agregados, sin embargo, algunas consultoras cuentan con aproximaciones válidas, y según se ha publicado en distintos medios, en el primer tramo, Santander habría sido el líder moviendo alrededor de un 22% de este mercado, según Alvarez & Marsal, seguido por CaixaBank, con el 15% y Sabadell, con algo más del 10%. En cuarto y quinto lugar se situarían BBVA y Bankia, con el 9% y el 7%, respectivamente. Entre los bancos extranjeros que operan en España, el más fuerte en esta actividad sería Deutsche Bank. Algunas pymes con problemas de liquidez y buen historial de pago habrían recibido el dinero por adelantado de su banco gracias a préstamos puente que ahora se han transformado en créditos que cumplen escrupulosamente todas las características del programa ICO.

El primer tramo de 20.000 millones se quedó muy corto para atender la avalancha de solicitudes de financiación por parte de pymes y pequeños negocios. Fuentes de un gran banco español explicaron que el volumen de demanda que procedía de este segmento triplicó a la oferta, que sumaba el 50% del primer tramo de 20.000 millones de euros liberado por el organismo estatal de crédito.

Por ello, el segundo paquete de 20.000 millones aprobado por el Gobierno el 10 de abril, se destinó exclusivamente a pymes y autónomos, en lugar del 50% del primer tramo.

El Consejo de Ministros del pasado 5 de mayo ya aprobó el tercer tramo de la línea ICO, destinado en esta ocasión a la concesión de créditos y el 50% del importe total irá a parar a financiación de pymes y autónomos, mientras que el 50% restante será para las empresas.

De esta manera, de los 60.000 millones aprobados hasta la fecha en los tres tramos movilizados por parte del Gobierno, del total de 100.000 millones previsto, se han reservado 40.000 millones para pymes y autónomos y 20.000 millones de euros para el resto de empresas.

Además, junto con dicha aprobación el Gobierno habilitó una línea de unos 4.000 millones de euros para cubrir los créditos canalizados por el sistema de financiación basado en pagarés del mercado alternativo MARF, cuya negociación se ha visto también perjudicada por el Covid-19.

El criterio general ha sido ir atendiendo las solicitudes por orden de llegada, según fuentes bancarias. Las peticiones no satisfechas quedaron en una especie de lista de espera para cuando se fuera abriendo el siguiente tramo de avales.

El presidente del ICO ha reiterado al sector financiero que deben trasladar la ventaja de la cobertura del aval a los clientes, bien sea con una mejora del tipo de interés, del plazo o del periodo de carencia del principal, facilitando el crédito a sus clientes empresas y pymes en condiciones que podrían ser similares a las existentes antes del Covid-19 en términos de garantías o tipos de interés. Según fuentes bancarias, el conjunto del sector está cobrando entre el 1,25% y el 2,5%. El ICO recordó igualmente que quedan excluidas de este programa las empresas que fueran morosas al cierre de 2019 o estuvieran en concurso de acreedores a 17 de marzo y que prohíbe expresamente que esta financiación sea utilizada para reestructuraciones de préstamos, así como para la cancelación o amortización anticipada de deudas preexistentes.

Por último, las entidades financieras deberán mantener abiertas las líneas de circulante de sus clientes hasta el 30 de septiembre.

3. Efectos de la crisis sanitaria en las finanzas públicas y vías para su financiación: especial referencia a la administración autonómica de Canarias

Tanto la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) como las normas que integran el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea (PEC) contemplan como excepciones a las reglas fiscales —a través de estas se establecen los límites dentro de los que las administraciones públicas deben llevar a cabo su actividad económica y financiera— sucesos como las catástrofes naturales, la recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen del control de las administraciones públicas. En esta línea se ha pronunciado la Comisión Europea (CE), activando por primera vez la cláusula de escape general, la cual permite aplicar la máxima flexibilidad a las reglas presupuestarias del PEC, sin que ello pueda poner en peligro la sostenibilidad financiera, por lo que las desviaciones deberían ser temporales. Esta medida fue secundada también por el Consejo de la UE el pasado 23 de marzo. De forma sintética, esta flexibilidad daría cobertura a las desviaciones temporales que se produzcan en cuanto al cumplimiento de las reglas fiscales como consecuencia de la crisis, y que tendrán origen en las medidas que se impongan para luchar contra esta (mayores gastos y/o menores ingresos públicos) y la caída de los ingresos por la menor actividad económica.

A nivel nacional, la definición de los objetivos de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto constituyen, junto con los objetivos de deuda pública, los principales parámetros en los que se ha de enmarcar el desempeño de las administraciones públicas. El artículo 11.3 de la LOEPSF prevé, como excepción a la prohibición de incurrir en déficit estructural, las situaciones de grave recesión económica. El déficit estructural correspondiente a las AAPP en España se situó al cierre de 2019 por encima del 2% del PIB (AIREF, 2020), previendo la Comisión Europea que en 2020 se sitúe en el 5,6% debido a la crisis sanitaria (Comisión Europea, 2020). El drástico cambio de escenario económico que supone la presente crisis sanitaria traerá previsiblemente la adaptación, en algún grado, de los actuales objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como de la regla de gasto, con la debida coordinación, a la presente

coyuntura. En la medida en que las comunidades autónomas (CCAA) y corporaciones locales no se vieran obligadas a tomar medidas estructurales como consecuencia de los efectos de la crisis en las cuentas públicas (principalmente, la caída de la recaudación tributaria y el incremento de gastos por medidas para contrarrestar los efectos de la crisis), podrían seguir manteniendo su actividad y prestaciones en niveles similares a los anteriores a la misma, a la vez que llevan a cabo medidas para afrontar esta situación, lo cual también dependería de la duración de la pandemia y de la magnitud de sus efectos.

Todo lo anterior supondrá, lógicamente, un aumento del déficit público. En relación a las CCAA, el informe elaborado por la AIREF sobre el programa de estabilidad presentado por el Reino de España al final de abril recoge que su déficit¹ se situará en 2020 entre el 1,5% y el 2,0% del PIB, frente al escenario de 2020 previo al COVID (déficit del 0,3% del PIB) (AIREF, 2020). No obstante, estos saldos deficitarios previstos para las CCAA en 2020 podrían quedar neutralizados en gran medida a través del fondo de transferencias no reembolsables de 16.000 millones de euros anunciado recientemente por el Gobierno de España. Todo ello bajo el supuesto también de que las CCAA de régimen común seguirán percibiendo en 2020 las mismas entregas a cuentas por el SFA que las fijadas antes de la aparición de la crisis sanitaria, lo que ocasionará una fuerte liquidación negativa para estas administraciones en 2022. De la conjunción en 2020 de estas medidas –transferencias adicionales y ampliación de las reglas fiscales- dependerá el ajuste que, en su caso, tuvieran que realizar las CCAA.

Para el conjunto del sector AAPP español el déficit previsto por AIREF (2020) queda entre el 10,9% (similar al previsto en el programa de Estabilidad de España para 2020) y el 13,8%. En este sentido, el déficit máximo de la serie desde 1995 se encuentra en el 10,7% en 2012 (7,02% si no se incluyen las ayudas a instituciones financieras), seguido del 9,7% de 2011 (9,41% sin ayudas a instituciones financieras).

Este incremento del déficit se traduce en una mayor necesidad de endeudamiento público para poder financiar el crecimiento de la brecha

¹ Necesidad de financiación en términos SEC.

entre ingresos y gastos no financieros de las AAPP. Así, la captación de endeudamiento para financiar los efectos de la crisis constituye uno de los aspectos críticos para las administraciones públicas. Las preocupaciones en torno al tema han dado lugar en los últimos días a solicitudes por parte de determinados países de la UE, entre ellos España, de emisión de deuda mutualizada entre todos los países de la UE, o mecanismos similares, que facilitarían la captación de financiación y rebajaría su coste, especialmente para los países más endeudados.

La deuda pública de España creció de forma significativa en los últimos años como consecuencia de la grave recesión económica que se inició en 2008, llegando al 100,7% del PIB en 2014, sin que haya experimentado un descenso notable en los ejercicios más recientes, en los que se ha registrado una mejora del ciclo económico (la deuda pública de España alcanzó el 95,5% del PIB al cierre de 2019) (Banco de España, 2020). De este modo, en 2018 España se situó como el octavo país de la UE con mayor deuda pública en relación a su PIB y el sexto de la zona euro. Por otra parte, España, a pesar de la reducción del déficit presupuestario en los últimos años (desde un 10,7% en 2012 a un 2,8% en 2019; IGAE, 2020a), ha sido advertida por la UE en los últimos meses de 2019 de estar incurriendo en un riesgo de desviación significativa en relación a las disminuciones de déficit que debería realizar para dar cumplimiento a lo establecido por el PEC (véase por ejemplo Comisión Europea, 2019). Todo lo anterior limita la posibilidad de llevar a cabo una política fiscal contracíclica. El peso sobre el PIB de la deuda del conjunto de las AAPP en España, debido fundamentalmente al déficit estimado para 2020, pero también al descenso del PIB previsto, registrará, en consecuencia, un aumento, y pasaría a estar entre el 115,7% y el 122,4% del PIB al cierre de 2020, con incrementos previstos también para 2021, según las previsiones contenidas en AIREF (2020).

La situación específica de la administración autonómica de Canarias y de sus corporaciones locales es, en general, más positiva en relación a los importes de déficit y de deuda. En cuanto a la primera de las magnitudes, atendiendo al contenido de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2020, esta tenía previsto generar superávit (situación que se ha dado desde 2017 inclusive) en una cuantía

que alcanzaría el 1% del PIB (algo más de 490 millones de euros), si se añade a la previsión inicial el incremento de las entregas a cuenta del sistema de financiación autonómica (SFA) determinado a través de su última actualización en marzo de 2020 (Ministerio de Hacienda, 2020). Esta previsión de superávit no considera los efectos de la crisis actual al ser anterior a la misma, la cual llevará, previsiblemente, a la CAC a una situación de déficit, si bien todo ello dependerá de la gravedad de la crisis, de las transferencias que se asignen a la misma con cargo al fondo recientemente anunciado por el Gobierno Central, y a que las entregas a cuenta del SFA no se modifiquen. Si se centra la atención en el nivel de deuda, y continuando con la administración autonómica, Canarias fue en 2019 la segunda comunidad autónoma con menor peso de la deuda pública en relación a su PIB (14,0%), junto con Madrid, y únicamente por detrás del País Vasco (12,6%) (Banco de España, 2020). Así mismo, si esta valoración se efectúa en términos per cápita, Canarias pasa a ser la CA con un menor importe de deuda pública autonómica por habitante al cierre de 2019 (un 53% inferior al promedio). En lo que a sus corporaciones locales se refiere, y partiendo de los datos relativos al cierre de 2017, Canarias presenta una deuda sobre el PIB del 1,7%, nuevamente inferior al promedio nacional (2,5% del PIB) (Ministerio de Hacienda, 2019).

No obstante, y sin perjuicio de que los datos antes mostrados deberían ayudar a Canarias a encajar mejor, en alguna medida, los efectos de la crisis, nuestra comunidad autónoma no queda al margen de los efectos que se podrían derivar del nivel de endeudamiento del conjunto del país, todo ello dependiendo finalmente, en gran medida, de la dimensión de la crisis y de las decisiones que se tomen a nivel europeo para afrontarla. Así, si se centra la atención en la administración autonómica, de la que dependen servicios tan esenciales como la sanidad, la educación y la dependencia, entre otros, la mayor parte de sus recursos proceden de transferencias corrientes (es decir, ingresos distintos de los tributos recaudados en Canarias). Así mismo, para las CCAA de régimen común, entre las que se encuentra Canarias, los recursos procedentes del sistema de financiación autonómica (SFA) tienen una elevada importancia —en torno al 80% de los recursos no financieros—. A su vez, un rasgo distintivo de Canarias consiste en que las transferencias tienen un peso muy elevado dentro de su financiación procedente del SFA (casi el 60% del total de los

recursos que les corresponden a Canarias en el mismo), seguida por Extremadura, para las que estas transferencias tienen un peso algo menor (43%) (e.g., Melián y Dorta, 2020). La elevada dependencia de las transferencias en la financiación autonómica de Canarias tiene como uno de sus orígenes principales la existencia del REF —concretamente la menor presión fiscal indirecta que establece el mismo—, y que constituye una de las materializaciones del principio constitucional de solidaridad interterritorial.

Por otra parte, la aplicación en Canarias de determinados impuestos de ámbito canario vinculados al REF (fundamentalmente, IGIC, AIEM, impuestos propios autonómicos sobre el combustible derivado del petróleo y sobre las labores del tabaco) podrían plantear para Canarias en 2020 un reto añadido al de otras CCAA de régimen común (los impuestos sobre la producción y las importaciones supusieron el 19% de los recursos no financieros de la CAC en 2019², mientras que para el resto de CCAA de régimen común suponen en promedio el 8%) (IGAE, 2020b). Así, dado que estos impuestos son gestionados directamente por la administración tributaria canaria, otro rasgo distintivo de la estructura de ingresos de la CAC es el mayor peso relativo que tienen los recursos procedentes de impuestos gestionados directamente por esta y que se verán afectados negativamente en el propio 2020 por la crisis. En relación a este último aspecto es preciso considerar también la vinculación de la recaudación de estos impuestos con el consumo y, por tanto, con el turismo, sector que se verá especialmente afectado por esta crisis, como se ha indicado en el primer apartado. Todo ello debería ser considerado adecuadamente en la distribución del fondo de transferencias con destino a las CCAA anunciado por el Gobierno de España.

Frente a la estabilidad financiera que supone el sistema de entregas a cuenta del SFA (siempre y cuando las mismas no fueran objeto de una nueva actualización³), fijadas de forma provisional sobre la base de las

² Porcentaje calculado sobre el total de recursos no financieros en términos SEC de la CAC, netos de los empleos por transferencias con origen en el SFA y por transferencias a las CCLL canarias por su participación en el bloque de financiación canario.

³ En el caso de que no se actualicen las entregas a cuenta nuevamente en 2020 para adaptarlas a los efectos de la crisis, ello supondrá probablemente una liquidación negativa de 2020 en 2022, con impacto en ese último ejercicio. La actualización de las

previsiones de ingresos tributarios de la Administración Central, y su liquidación dos años más tarde para los recursos sujetos a liquidación con origen en el SFA, Canarias registrará sin demora alguna la disminución de la recaudación de los impuestos antes indicados, lo que supone un motivo de deterioro del resultado presupuestario en el propio 2020 tanto para la CAC como para las corporaciones locales canarias. Otro factor adicional de índole similar consiste en los efectos que tendrán en la posición de liquidez de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) las medidas tomadas por el Gobierno de Canarias que tengan como resultado un retraso en el pago de los impuestos aquí gestionados, impacto que tenderá a ser mayor en Canarias por los motivos antes indicados.

Desde 2012, y por los efectos de la crisis económica iniciada en 2008, los mecanismos de liquidez proporcionados por la administración central han constituido una de las vías principales para la canalización del endeudamiento hacia las CCAA, siendo este el medio utilizado por la CAC en los últimos ejercicios. De este modo, la CAC ha obtenido a través del Fondo de Financiación de las CCAA, creado por el Real Decreto-Ley 7/2014, concretamente en el compartimento Facilidad Financiera, la totalidad del endeudamiento para hacer frente a los vencimientos de su deuda en los últimos años, no requiriendo desde 2017 inclusive financiación para el déficit, dado que desde ese año ha generado superávit, situación que cambiará probablemente en 2020, dependiendo la cuantía del déficit de la magnitud final de la crisis. Recurrir a estos mecanismos de financiación extraordinarios ha supuesto un ahorro para la CAC en intereses que ha sido estimado por De la Fuente (2019) para el periodo 2012-2018 en 331 millones de euros.

Los mecanismos de liquidez articulados por el Estado fueron concebidos, fundamentalmente, para situaciones extraordinarias derivadas de crisis económicas como la iniciada en 2008, y cuya superación haría plantear la retirada gradual de estos mecanismos. Sin embargo, la situación creada

entregas de cuenta del SFA para adaptarlas a las previsiones de menores ingresos por la crisis se tendría que afrontar, por ejemplo, en el caso de la aprobación de los presupuestos generales del Estado para 2020. En ese caso, las necesidades de endeudamiento de las CCAA en 2020 crecerían debido a unos menores recursos procedentes del SFA.

por el Covid-19 volvería a hacer preciso contar con su apoyo para los incrementos de necesidad de financiación que origine. Por tanto, la actuación que realice el Estado a través de los citados mecanismos extraordinarios de liquidez para hacer frente a las crecientes necesidades de financiación de las administraciones públicas territoriales resultará fundamental, especialmente cuanto mayor sean la duración y los efectos de la crisis. Así mismo, esta función de captación de financiación por parte del Estado se vería facilitada, lógicamente, por las medidas que desde la UE se pongan en marcha para el apoyo a sus estados miembros ante la crisis derivada de la emergencia sanitaria. En este sentido, el pasado 9 de abril el Consejo de la UE aprobó el acceso al Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) por importe del 2% del PIB, en forma de endeudamiento, y que estará disponible hasta que finalice la crisis, siendo el requisito fijado que su destino sea afrontar los costes sanitarios directos e indirectos creados por el Covid-19, así como su tratamiento o cura y prevención, costes que afrontan fundamentalmente las haciendas autonómicas. Otra medida de apoyo a la financiación de las administraciones públicas es la relativa a la flexibilización en el uso de los fondos de la UE, eliminando requisitos como la necesidad de cofinanciación nacional (Consejo de la UE, 2020). Adicionalmente, otras medidas tomadas a nivel comunitario son las dirigidas desde el BCE a proporcionar apoyo a la liquidez de los hogares, empresas y bancos, y la creación de un instrumento, específico para esta crisis, para ofrecer ayuda financiera a través de préstamos para la protección de trabajadores y de los empleos, pendiente en estos momentos de concreción. También se ha acordado comenzar los trabajos conducentes a la creación de un Fondo para la recuperación.

También, ante esta situación de incremento del déficit público y, por tanto, de mayores necesidades de endeudamiento de la hacienda pública, existe la posibilidad de emplear una de las vías contempladas por la Ley 19/1994 para la materialización de los importes consignados en la reserva para inversiones en Canarias (RIC): la suscripción de títulos de deuda pública. Como ya se ha señalado, en los últimos años, las necesidades de financiación de la CAC se han cubierto a través de los mecanismos de liquidez extraordinarios puestos en marcha por el Estado, y cuyas condiciones habrían generado ahorros importantes. Todo ello ha restado,

para la hacienda canaria, atractivo a la emisión de títulos de deuda pública para la materialización de la RIC como fuente de financiación de la CAC, resultando que sus dotaciones han debido dirigirse al resto de opciones contempladas en la Ley 19/1994. Siempre y cuando se continúe contando con la disponibilidad de los mecanismos de financiación estatales y sus condiciones sigan resultando económicamente ventajosas para la hacienda pública, no es previsible que sean prioritarias las emisiones de deuda pública dirigidas a la captación de RIC. Por otra parte, esta opción cuenta con la limitación establecida por la Ley 19/1994 sobre el destino que debe darse a la deuda emitida para la materialización de la RIC, la cual debe dedicarse a financiar determinados tipos de inversiones. El hecho de que en 2020 el déficit que se pueda generar será consecuencia, principalmente, de la caída de los recursos no financieros inicialmente previstos y/o de mayores gastos sanitarios, junto con la cuantía de las inversiones previstas en los presupuestos generales de la CAC para este año y de que una parte de las mismas cuentan con financiación afectada estatal o de la UE, limitan también esta opción. Todo ello sin perjuicio de que acudir a los mercados a la vez que a los mecanismos de financiación estatales hace necesario contar con la autorización por parte del Estado.

En síntesis, la capacidad de gasto de la CAC para 2020 dependerá, principalmente, y bajo el supuesto de mantenimiento de las actuales entregas a cuenta por el SFA, del límite de déficit que se fije por el Gobierno de España a la CAC y de la asignación de transferencias que le corresponda a esta en el nuevo fondo anunciado para las administraciones autonómicas, así como que se determine si determinados gastos originados por la crisis sanitaria quedarán excluidos de la restricción impuesta por la regla de gasto.

Referencias utilizadas en este apartado

AIREF (2020). Informe sobre la actualización del programa de estabilidad 2020-2021. Informe 2/20. Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.

Banco de España (2020). Deuda según el protocolo de déficit excesivo. Comunidades Autónomas.

- Comisión Europea (2019). Commission opinion of 20.11.2016 on the Draft Budgetary Plan of Spain. Comisión Europea.
https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2020_en#spain
- Comisión Europea (2020). European Economic Forecast. Spring 2020. Institutional Paper 125-May 2020. European Commission.
https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2020-economic-forecast-deep-and-uneven-recession-uncertain-recovery_en
- Consejo de la UE (2020). Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic. Consejo de La UE. Comunicado de prensa 223/20 (09/04/2020).
- De la Fuente, A. (2019). La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2017. FEDEA e Instituto de Análisis Económico (CSIC).
<https://www.fedea.net/documentos-hacienda-autonomica/>
- IGAE (2020a). Contabilidad nacional. Serie anual. Operaciones no financieras. Total sector Administraciones Públicas y sus subsectores. Intervención General de la Administración del Estado.
<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/iano-financierasTotal.aspx>
- IGAE (2020b). Contabilidad nacional. Serie anual. Operaciones no financieras. Subsector regional. Detalle por comunidad autónoma. 2019. Intervención General de la Administración del Estado.
<https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Contabilidad/ContabilidadNacional/Publicaciones/Paginas/iano-financierasCA.aspx>

-
- Melián, A. y Dorta, J.A. (2020). “El REF y el sistema de financiación autonómica”. Hacienda Canaria (trabajo a remitir para su publicación en 2020).
- Ministerio de Hacienda (2019). Haciendas locales en cifras: publicación y anexos. Año 2017. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionEELs/HaciendasLocalesencifras.aspx>
- Ministerio de Hacienda (2020). Informes sobre la financiación provisional de las comunidades autónomas a través del sistema de financiación. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionCCAAs/Informes%20financiacion%20comunidades%20autonomas1.aspx>

BLOQUE II. EL PAPEL DE LA UNIVERSIDAD

4. Medidas económicas para las universidades canarias de acuerdo con la normativa REF

La Organización Mundial de la Salud elevó el pasado 11 de marzo de 2020 la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el Covid-19 a pandemia internacional. La rapidez en la evolución de los hechos, a escala nacional, internacional e insular ha requerido la adopción de medidas inmediatas y eficaces para hacer frente a esta nueva coyuntura. Las circunstancias extraordinarias que han concurrido constituyen, sin duda, una crisis sanitaria sin precedentes y de enorme magnitud tanto por el muy elevado número de ciudadanos y ciudadanas afectados como por el extraordinario riesgo para sus derechos junto con el impacto brutal que ha generado en la economía global, internacional, nacional y regional.

Estamos en un momento en que resulta imprescindible reformularse los mecanismos económicos y fiscales para salir de una crisis económica sin precedentes después de la Segunda Guerra Mundial. En el caso de Canarias, en donde los niveles de desempleo se han disparado y la crisis económica va a resultar especialmente dura por las particularidades insulares del mercado, se hace preciso la reflexión de cómo los instrumentos del régimen económico y fiscal han de potenciar la economía canaria.

En cuanto al ámbito de las universidades canarias, la crisis del Covid-19 ha supuesto que se muestre la necesidad de la puesta a disposición de la sociedad de recursos humanos y técnicos que, desde la ciencia y el saber, son imprescindibles para afrontar los nuevos desafíos a los que nos enfrentamos. La investigación y la innovación como la formación del estudiantado y su futuro profesional, son piezas claves en la mejora de la sociedad canaria y su reconstrucción.

La Ley 8/2018, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 19/1994, de 6 de julio, del REF por primera vez menciona a las Universidades Canarias en el artículo 22 bis articulando una serie de medidas económicas que se insertan en el núcleo del REF en conexión con el artículo 166 del Estatuto de Autonomía de Canarias. Dicha norma reconoce también los

principios derivados de Canarias como región ultraperiférica de la Unión Europea en virtud del artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión; con el objetivo de que la ciudadanía canaria, pese a la lejanía, insularidad y limitaciones estructurales permanentes, estén en igualdad de oportunidades frente al conjunto de la Unión Europea, debiéndose modular a tal fin la actuación estatal en estas políticas económicas.

El artículo 22 bis de 1 de la Ley señala que teniendo en cuenta la condición de región ultraperiférica de Canarias, las Universidades de las Islas son centros de referencia a efectos del señalamiento de las políticas Universitarias del Estado español. En el marco de la Ordenación y Planificación Económica regional de Canarias, se incluirán medidas para incrementar su competitividad y focalizar los esfuerzos en investigación e innovación que tengan impacto en el sector productivo, así como la transferencia de sus resultados y la orientación de su oferta a las necesidades del mercado, facilitando la movilidad entre islas. Dichos presupuestos generales resultan en este momento prioritarios para que en un momento de recesión económica las universidades canarias se pongan al servicio de la recuperación económica.

A partir de ahí las universidades canarias tienen que contar en este marco de ordenación y planificación económica regional con una financiación del Gobierno de Canarias y del Estado español para focalizar esfuerzos en investigación, innovación, formación y aplicación del conocimiento de excelencia. La capacidad de estos centros será clave para el desarrollo económico y social del archipiélago. En particular, consideramos fundamental que se amplíe la inversión del gobierno del Estado y de Canarias en investigación biosanitaria desde todas las perspectivas aparte de la biomédica estricta también la tecnológica que nos permitan hacer frente a nuevos episodios como el sufrido con el virus Sars-cov2 (Covid-19).

Por citar algunos ejemplos relevantes de las últimas semanas, la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria ha prestado asesoramiento científico al Gobierno de Canarias y ha luchado contra la pandemia, con material de laboratorios y ha ayudado a situaciones tecnológicas que han permitido la impresión de mascarillas homologables para prestar protección a los profesionales más expuestos. A su vez, el Instituto

Universitario de Sanidad Animal y Seguridad Alimentaria (IUSA) ha puesto a disposición sus laboratorios con equipamiento, bioseguridad y personal voluntario preparado para el diagnóstico de Covid-19. Todos estos recursos se han cedido al Servicio Canario de Salud.

En el caso de la Universidad de La Laguna, el Instituto de Enfermedades Tropicales y Salud Pública de Canarias, ha conseguido la acreditación para realización de test de PCR para el diagnóstico de la enfermedad y ya ha realizado amplios muestreos. A su vez, ha tramitado la cesión temporal de una unidad de estación de laboratorio robotizada situada en las dependencias de dicho instituto. La cesión de este robot fortalece así varios de los procesos necesarios para la realización de diagnóstico molecular mediante PCR en el Complejo del Hospital Universitario de Canarias, lo que facilita el manejo de un alto número de muestras de manera simultánea.

En cuanto a investigación biomédica en la ULPGC, se han puesto en marcha proyectos matemáticos de seguimiento y predicción respecto a la pandemia, y otros de carácter biomédico basados en el estudio de los receptores que utiliza el virus para entrar en las células mediante el reconocimiento del iris lo que permite la identificación de personas portadoras. También se están potenciando redes de colaboración con la salud pública y la animal (*One Health*) a partir de un enfoque que reconoce que la salud humana, animal y ambiental están interrelacionadas y, por tanto, la comunicación y colaboración entre los distintos sectores permite obtener mejores resultados.

A su vez, se está trabajando en salud ambiental y protección del medio ambiente y del paisaje. Ámbitos que han adquirido una importancia crucial en Canarias dados sus efectos turísticos que repercuten en el mercado y la economía.

Las universidades canarias están orientando su investigación a la constitución de un sector industrial que tenga capacidad de respuesta más autónoma. De hecho, se trabaja en la elaboración de un plan de soberanía científico-tecnológica de las Islas Canarias. Es misión de las universidades canarias llevar a cabo proyectos de investigación relacionados con la regeneración del tejido social, económico y empresarial desde

metodologías amplias con la implicación de distintas áreas y financiación canaria, nacional e internacional.

Así mismo, es claro que el sector productivo de Canarias necesita de personal cualificado y es imprescindible que se consoliden las plantillas dentro de las universidades canarias (profesorado y personal de administración y servicios) que empiezan a acusar una media elevada de edad y sería dramática la situación de que se produjeran jubilaciones masivas sin nuevo profesorado formado que sirviera de recambio dentro de un corto período de tiempo para que nuestras universidades aporten una formación e investigación de excelencia.

En cuanto al estudiantado, ya han presentado las delegaciones de estudiantes tanto de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria como de La Laguna sendas reivindicaciones porque dada la situación de crisis económica señalada necesitan un reforzamiento de las becas y ayudas por parte de la Comunidad Autónoma Canaria y de la Administración del Estado para poder hacer frente a las matrículas que les garanticen la formación universitaria.

El efecto Covid-19 ha provocado el traslado de la actividad académica de una universidad presencial a una modalidad no presencial y a partir de ahora las universidades van a moverse en procesos bidimensionales: de las aulas a las metodologías *e-learning* y viceversa. Se constituye un proyecto novedoso que debe trazarse a largo plazo con la financiación adecuada por la complejidad de los procedimientos que implica: formación académica, del alumnado, desarrollo de materiales y procedimientos en una sociedad como la canaria que tiene que hacer frente de manera urgente a la brecha digital.

Por otro lado, consideramos fundamental que se amplíe la inversión del gobierno del Estado y de Canarias en relación al campus de Ciencias de la Salud (Facultades de Medicina, Enfermería), junto con una contratación del profesorado necesario para cubrir dicha docencia e investigación. De hecho, el artículo 22 bis 3 afirma que la Administración General del Estado fomentará la condición de las Universidades Canarias como centros de referencia nacional a través de acciones o programas específicos.

En cuanto a una perspectiva nacional, ya se señala por las autoridades estatales la necesidad de crear un mayor número de plazas sanitarias del MIR, PIR, etc. para los próximos años. A partir de que se amplíe la convocatoria para personal sanitario resulta necesario que el campus sanitario de las universidades canarias establezca un mayor número de plazas lo que conlleva también una ampliación de la contratación de profesorado para que no se pierda la excelencia necesaria en dichos estudios y unas instalaciones adecuadas para su desarrollo.

Antes de la situación actual, el Ministerio de Ciencia y Universidades hizo pública la oferta de plazas para estudiar Medicina durante el curso 2019-2020 y la oferta ha sido de 7.051 plazas, lo que supone un crecimiento de sólo 9 plazas respecto a los datos del curso 2018/2019. Concretamente, el número total ofertado en universidades públicas se ha incrementado en 2 plazas (total de 5.693) y en siete en el caso de las privadas (1.358). Datos que demuestran las carencias de profesionales formados para un sistema sanitario que se ve desbordado a la hora de hacer frente a una demanda social que ha aumentado de forma desorbitada por el incremento poblacional que necesita de estos servicios. Por tanto, resulta imprescindible que el número de plazas a nivel nacional y regional se amplíe dotando de medios económicos a las universidades dada la situación absolutamente imprescindible de reforzar el sistema de salud a nivel nacional y regional.

De hecho, en el curso 2019-2020, en la Universidad de La Laguna como en la de Las Palmas de Gran Canaria se mantienen los números clausus del curso 2018/2019 con 130 plazas ofertadas en la Universidad de la Laguna en el grado de medicina y 150 en el de enfermería más otras 60 en la Escuela Universitaria de Enfermería de la Candelaria. En el caso de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria existen sólo 135 plazas en la Facultad de Ciencias de la Salud en el grado de medicina y 150 plazas en enfermería más 50 adscritas a la Escuela de Lanzarote y 50 en Fuerteventura. Lo que demuestra la insuficiencia para cubrir un sector imprescindible para el Archipiélago y para que se pueda afrontar la ayuda humanitaria que ya empiezan a reclamar los países con relaciones de vecindad, África Occidental y Latinoamérica.

Todo ello enlaza con el artículo 22 bis 4. de la Ley que señala la necesidad de que se fomenten y coordinen programas para el desarrollo de actividades docentes, de investigación y cooperación al desarrollo en los que intervengan las universidades establecidas en Canarias e instituciones europeas y de otros países, especialmente con terceros países vecinos y otras regiones ultraperiféricas. Dicha cooperación que se realiza de forma muy intensa por las universidades públicas canarias con las universidades africanas y organismos de cooperación internacional no debe quedar interrumpida en una situación en la que resulta fundamental la solidaridad internacional.

Por último como establece el artículo 22 bis 5, teniendo en cuenta la consideración de Canarias como región ultraperiférica de la Unión Europea, el Gobierno de la Nación seguirá estableciendo para el estudiantado y profesorado de las universidades canarias una ayuda económica suplementaria para compensar los costes adicionales de la lejanía, equivalente a los gastos de transporte desde su lugar de residencia hasta el de destino, en los programas de investigación, formación y movilidad además de otras medidas complementarias relativas a la promoción de la investigación, el desarrollo y la innovación.

Dichos programas se están llevando a cabo no sólo con Europa (Erasmus) sino que en un contexto global en el que cobra especial importancia la garantía de formación internacional, el desarrollo de proyectos académicos y de investigación del máximo interés con organizaciones y empresas de todo el mundo se ha convertido en un objetivo prioritario que desarrollan ya las universidades insulares para lograr una economía internacionalizada de Canarias y que necesita del apoyo institucional. Además, nuestra posición geoestratégica como puente de Europa hacia África Occidental, la Macaronesia y Latinoamérica, y nuestro posicionamiento como socio en Asia Central a través de proyectos y convocatorias europeas, hacen que la internacionalización ya defina nuestra identidad, y debe seguir haciéndolo ahora más si cabe, como universidad y sociedad que afronta los nuevos retos del siglo XXI.

BLOQUE III. LAS MEDIDAS FISCALES Y LA NECESARIA ADAPTACIÓN DEL REF

5. La moratoria y los incentivos fiscales del REF: su imperiosa necesidad

En estos días de vigencia del estado de alarma y de consiguiente reducción de la actividad económica es un clamor de la sociedad española la solicitud al Estado de una **moratoria fiscal** en referencia a un aplazamiento en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, ya sean del mes de marzo o del primer trimestre del año 2020, ya lo sean del IRPF y del Impuesto sobre Sociedades (IS) del año 2019, haciendo alusión normalmente dicho cumplimiento a la presentación de la oportuna declaración-liquidación y al pago de la deuda tributaria correspondiente.

En este sentido se ha manifestado, entre otros muchos, el ex Magistrado del Tribunal Supremo Huelín Martínez de Velasco, J., en un interesante trabajo⁴, en el que considera que la propia declaración del estado de alarma y las circunstancias extraordinarias que concurren como consecuencia del Covid-19, consistentes, inicialmente, en la limitación de la libertad de deambulación de los ciudadanos en los términos del artículo 7 del Real Decreto 463/2020 y en la suspensión de la actividad comercial, cultural, recreativa y de restauración con las exenciones previstas en el artículo 10.1 de dicho texto legal, medidas restrictivas que se incrementaron posteriormente tras la publicación del Real Decreto-ley 11/2020, constituían ya de por sí una situación de **fuerza mayor**.

El concepto de fuerza mayor que lleva consigo la inimputabilidad del deudor, ya prevista el artículo 1.105 del Código Civil, ha sido acogido por la jurisprudencia civil y contencioso-administrativa del Tribunal Supremo, como señala el citado autor y, así, por ejemplo, la Sentencia de la Sala Tercera (de lo Contencioso-Administrativo) de 5 de abril de 2018 (recurso de casación 3466/2015, FJ 9º), ha declarado que el mismo *“alude a un suceso externo, independiente de la voluntad del obligado, que no pudo preverse o que previsto no pudo evitarse”*. Es por ello que la declaración del

⁴ “Razones en Derecho que justifican la aplicación de una “moratoria” en el cumplimiento de las obligaciones tributarias durante la vigencia del Estado de alarma”, www.aedaf.es, Especial Covid-19, Documentos AEDAF, consulta efectuada el 6 de abril de 2020.

estado de alarma con los efectos previstos en la misma puede considerarse causa de fuerza mayor y, por lo tanto, la situación que la provoca (la pandemia del Covid-19) incide de manera refleja en la relación jurídico-tributaria como tal causa de fuerza mayor, aconsejando decretar una “moratoria” tributaria durante el tiempo al que se extienda la declaración del mencionado estado de alarma y de sus efectos⁵.

La moratoria, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española (23ª edición), se define como la prórroga en el plazo establecido para algo, especialmente en el pago de una deuda o el cumplimiento de una obligación⁶, por lo tanto, se trata de evitar incurrir en una situación de mora, desde el punto de vista del Derecho Civil, o desde la perspectiva del Derecho Tributario y, en el caso de las declaraciones-liquidaciones, en la infracción tributaria de dejar de ingresar la deuda tributaria que debiera resultar de una autoliquidación (Art. 191 LGT), teniendo en cuenta que, en este último ámbito, la concurrencia de fuerza mayor supondría la ausencia del requisito de la imputabilidad del retraso al deudor, toda vez que el artículo 179. 2. b) de la Ley General Tributaria (LGT) señala, entre las causas de exención de la responsabilidad por infracción tributaria, la de la concurrencia de tal circunstancia y esta vendría dada, según hemos considerado anteriormente, por la declaración del estado de alarma y de sus efectos⁷.

Por todo ello lo que se está solicitando, es decir, la prórroga del plazo establecido para cumplimentar y pagar las deudas correspondientes a tributos estatales resultantes de las autoliquidaciones correspondientes al mes de marzo, al primer trimestre del 2020 o al IRPF/IS del 2019, aparece plenamente justificada, en nuestra opinión, por la mencionada situación de fuerza mayor que vive la sociedad española, como otras sociedades.

5 HUELÍN MARTÍNEZ DE VELASCO, J., opus cit., pág. 8

6 En la 19ª edición del diccionario la Real Academia de la Lengua definía la palabra moratoria como “Plazo que se otorga para solventar una deuda vencida. Se dice especialmente de la disposición que difiere el pago de impuestos o contribuciones y también, por extensión de las deudas civiles”.

7 Sobre el papel de la fuerza mayor en el campo sancionador tributario puede consultarse, “La concurrencia de fuerza mayor como circunstancia excluyente de culpabilidad en materia de infracciones tributarias” de BORJA BARQUERI, J.A., en *Revista de Contabilidad y Tributación*, n.º 244, julio 2003, págs. 63 a 108.

Pero hay otro aspecto de esa moratoria o prórroga fiscal que no puede pasar desapercibida, especialmente para nosotros los canarios, y es que gran parte de los beneficios fiscales del REF cuentan entre los requisitos para poder disfrutar del beneficio en cuestión del cumplimiento de un elemento temporal que ha de respetarse por mandato de la norma que lo regula. Elemento temporal que está presente, como es sabido, por ejemplo, en el caso de la reserva para Inversiones en Canarias (RIC) en el que la norma (Art 27, 4 de la Ley 19/1994) exige un plazo de tres años para materializar la dotación⁸ y otro de cinco años (Art. 27, 8 de la Ley 19/1984) para mantener la inversión realizada en la actividad de la empresa, materialización en la que cada vez cobra mayor importancia la relativa a la creación de empleo que requiere igualmente de un plazo de mantenimiento de tres o cinco años, o en la Deducción por Inversiones en Canarias (DIC), en la que se exige el mantenimiento en funcionamiento de la inversión que dio origen al beneficio durante el plazo de cinco años (D.A. 12ª, 3, Ley 43/1995), en los incentivos a la inversión en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y en el Impuesto General Indirecto Canario (Art. 25 Ley 19/1994), en los que se requiere, igualmente, el mantenimiento del bien adquirido en la actividad de la empresa durante el plazo de cinco años, o en los beneficios fiscales de la Zona Especial de Canarias en los que tanto como condición subjetiva para acreditarse como entidad ZEC (Art. 31, 2, e) de la Ley 19/1994), como para definir el tipo aplicable a las entidades ZEC en el IS (Art. 44, 6 de la Ley 19/1994), se exige la creación de empleo que ha de mantenerse durante el tiempo determinado en cada caso por la Ley.

Y ello es así, porque estamos en general ante beneficios fiscales condicionados o de presupuesto de hecho complejo, como ha señalado respecto de la RIC, la doctrina⁹, pero que son características que se puede

8 Sobre el cómputo del plazo para materializar la RIC véase las sentencias de la Audiencia Nacional de 27 de mayo de 2019 (Rec. 437/2017); y de 17 de febrero de 2020 (Rec. 707/2018), que, a instancias de la AEDAF, han obligado a rectificar a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, declarando que el plazo del cómputo de tres años, en las personas físicas empresarios o profesionales, se inicia desde la fecha de la dotación contable de la RIC por el obligado tributario.

9 SÁNCHEZ BLÁZQUEZ, V.M., *“Pérdida y regularización de la Reserva para Inversiones en Canarias”*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, págs. 100-108.

predicar, en mayor o menor medida, asimismo, de los otros beneficios fiscales del REF que se han dejado mencionados, de manera que el legislador quiso que la contribución de las decisiones inversoras a la mejora y desarrollo de la economía canaria¹⁰ no fueran meramente instantáneas sino que tuvieran un cierto carácter de permanencia en el tiempo que sirviera para consolidar la finalidad perseguida de mejora de la economía de las Islas.

Pero, en la actual situación de crisis, debe ponerse igualmente de relieve que junto a esa exigencia temporal de los beneficios fiscales del REF tenemos también unas normas que, con carácter general (Ley General Tributaria) y, asimismo, con carácter específico para casi todos esos beneficios, disponen la conducta a seguir por el obligado tributario cuando incumple los requisitos establecidos para el disfrute de los incentivos, entre ellos los temporales. Así, de un lado, la LGT establece en el artículo 122, 2, segundo párrafo, que, salvo disposición expresa en contrario, *“cuando con posterioridad a la aplicación de una exención, deducción o incentivo fiscal se produzca la pérdida del derecho a su aplicación por incumplimiento de los requisitos a que estuviese condicionado, el obligado tributario deberá incluir en la autoliquidación correspondiente al período impositivo en que se hubiera producido el incumplimiento lo cuota o cantidad derivada de la exención, deducción o incentivo fiscal aplicado de forma indebida en los períodos impositivos anteriores junto con los intereses de demora”*¹¹. De otro, en el ámbito de la normativa específica de los incentivos REF, para el caso de la RIC, el artículo 27, 16 de la Ley 19/1994 establece, en lo que aquí interesa, que: *“La disposición de la reserva para inversiones con*

10 De modo, dice la exposición de motivos de la Ley 19/1994, I, que uno de los principios estratégicos del REF es *“Incorporar un coherente bloque de incentivos fiscales y económicos, de tal manera que verdaderamente genere decisiones inversoras, dinamice la localización de actividades en zonas de escasa autorrealización y responda socialmente a los beneficios que para todos conlleva la modernización del aparato productivo y comercial”*.

11 Curiosamente debe destacarse que este párrafo tuvo su origen en la enmienda n.º 126 del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria al proyecto de Ley General Tributaria que luego se convertiría en la Ley 58/2003 y estaba orientado a regular la *prescripción de los beneficios fiscales condicionados* como son los del REF. (Véase más adelante los comentarios que se realizan al respecto). *“Ley General Tributaria. Antecedentes y Comentarios”*, Coordinadores MANTERO SÁENZ, A., y GIMÉNEZ-REYNA RODRIGUEZ, E., editado por AEDAF, Madrid, 2005, págs. 587 y 588.

anterioridad a la finalización del plazo de mantenimiento de la inversión o para inversiones diferentes a las previstas en el apartado 4 de ese artículo, **así como el incumplimiento de cualquier otro de los requisitos establecidos en este artículo**, salvo los contenidos en sus apartados 3, 10 y 13, dará lugar a que el sujeto pasivo proceda a la integración, en la base imponible del Impuesto sobre Sociedades o del Impuesto sobre la Renta de no Residentes o en la cuota íntegra del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas **del ejercicio en que ocurrieran estas circunstancias**, de las cantidades que en su día dieron lugar a la reducción de aquella o a la deducción de esta, sin perjuicio de las sanciones que resulten procedentes (...)" (La negrita es nuestra).

En el caso de los incentivos a la inversión en la imposición indirecta regulados en el art. 25 de la Ley 19/1994, su apartado 7 dispone, a los efectos que nos ocupan, que: "El incumplimiento de los requisitos exigidos para la aplicación de las exenciones reguladas en este artículo tendrá las consecuencias previstas en la Ley 58/2003.

En el caso del incumplimiento de los requisitos previstos para la exención en el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y en aplicación de lo previsto en el apartado 2 del artículo 122 de la Ley 58/2003, se presentará autoliquidación en el plazo de **un mes** a contar desde el día siguiente a la fecha de incumplimiento. Se liquidarán intereses de demora en los términos previstos en la Ley 58/2003 y en su normativa de desarrollo.

En el caso del incumplimiento de los requisitos previstos para la exención en el Impuesto General Indirecto Canario y en aplicación de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 122 de la Ley General Tributaria, la autoliquidación, incluso en el caso de importaciones, se realizará a través de la autoliquidación ocasional a que se refiere el art. 59.3 de la Ley 20/1991 correspondiente al **período de liquidación en el que se hubiera producido el incumplimiento**. Se liquidarán intereses de demora en los términos previstos en la Ley 58/2003 y en su normativa de desarrollo..." (La negrita es nuestra).

Finalmente, y en cuanto a los beneficios fiscales de la ZEC, el artículo 52 de la Ley 19/1994 establece que "El incumplimiento de cualquiera de los requisitos previstos en el artículo 31 de esta ley determinara, sin perjuicio de la revocación o cancelación de la inscripción en el registro Oficial de Entidades de la Zona Especial de Canarias, la pérdida del derecho al disfrute de los beneficios fiscales establecidos en el presente Título.

En el caso del Impuesto sobre Sociedades, esta pérdida surtirá efectos en el período impositivo en que dicho incumplimiento se produzca (...)” (La negrita es nuestra).

Es, por lo tanto, en el beneficio fiscal de la DIC en el único en que no encontramos una norma concreta para la regularización por el propio sujeto pasivo de su incumplimiento de los requisitos exigidos para disfrutar del beneficio, entre ellos el temporal de mantenimiento del activo adquirido durante cinco años, sin perjuicio de que, obviamente, el sujeto pasivo deba acometer dicha regularización de acuerdo con lo dispuesto con carácter general en el art. 122. 2, segundo párrafo, de la LGT, antes citado.

Pues bien, la existencia de esa normativa general y específica de cada incentivo (a excepción de la DIC) sobre la regularización por el propio sujeto pasivo de su incumplimiento del beneficio fiscal de que se trate, tiene varias consecuencias relevantes, de las cuales nos detendremos en dos de ellas, una relacionada con la actual situación de estado de alarma provocado por el Covid-19 y otra no. Comenzando por la última, hemos de destacar que la normativa de la LGT y de la RIC que obliga a regularizar en el ejercicio del incumplimiento por parte del sujeto pasivo ese no acatamiento de los requisitos del beneficio fiscal pone en evidencia la incorrección técnica de la solución adoptada por el Tribunal Supremo en sus Sentencias de 16 de marzo de 2015, rec. núm. 2598/2013 (Ponente Huelín Martínez de Velasco) y de 30 de marzo de 2017, rec. 352/2016 (Ponente Fernández Montalvo) al fijar como inicio del plazo del derecho de la Administración a comprobar el beneficio fiscal de la RIC y, en consecuencia, a liquidar el correspondiente IS o IRPF, no el momento de declaración del ejercicio en que, de acuerdo con las normas antes descritas (general y de cada beneficio fiscal), el sujeto pasivo debió regularizar el incumplimiento de los requisitos exigidos, sino, en palabras del TS, el “*día siguiente a aquel en que finaliza el plazo reglamentario para presentar la autoliquidación ...del impuesto sobre sociedades del ejercicio en que se cumple el quinto año para el mantenimiento de la inversión realizada dentro de los tres años siguientes a aquel en el que se practicó la dotación, pues solo en dicho momento*

se **consolida definitivamente** el beneficio fiscal en cuestión”¹² (la negrita es nuestra), es decir, que el TS utiliza, indebidamente, el momento de la consolidación del beneficio fiscal, cuando, sin embargo, existe tanto en la LGT, como en la normativa de la RIC, un momento concreto del que partir (el ejercicio del incumplimiento en que debe regularizarse el beneficio fiscal), momento que lógicamente y como se desprende de los antecedentes del debate parlamentario de la Ley 58/2003, deberá servir para iniciar el cómputo del plazo de prescripción, como expuso en su día, con acierto, aunque con referencia exclusiva a la normativa específica de la RIC, Sánchez Blázquez¹³. A destacar en este mismo aspecto, por último, una reciente sentencia del TS, la de 20 de febrero de 2020, rec. núm. 3421/2017 (Ponente Toledano Cantero) en la que, por un lado, para determinar el inicio del plazo de prescripción de un beneficio fiscal no relacionado con el REF, el de la exención de la ganancia de patrimonio en IRPF por reinversión en vivienda habitual, el TS señala, correctamente, como inicio del plazo de prescripción el previsto en el Reglamento IRPF (Art. 39, 4), esto es, el de declaración del ejercicio del incumplimiento y, de otro, señala, incorrectamente, que ese ha sido el criterio seguido por el TS en situaciones asimilables como es la de la RIC, con cita expresa de la STS de 16-3-2015, cuando, obviamente, no fue ese el criterio seguido por el TS al resolver dicha cuestión, sino el de la consolidación del beneficio, como hemos comprobado anteriormente.

La otra perspectiva a la que antes nos hemos referido, es decir, la de las normas general y específicas para regularizar los beneficios fiscales del REF en caso de incumplimiento que sí tienen que ver con la situación actual provocada por la pandemia del Covid-19, hace referencia a que, como hemos visto, su mandato es el de regularizar el beneficio fiscal indebidamente disfrutado **en el ejercicio del incumplimiento** (o en el caso del ITPAJD o en el del IGIC, del art. 25 de la Ley 19/1994, en el plazo de un mes desde el incumplimiento o en el **período de liquidación en que se**

12 STS de 16 de marzo de 2015, rec. núm. 2598/2013, FJ 3º.

13 “Prescripción tributaria y Reserva para Inversiones en Canarias: ¿único plazo de prescripción para comprobar todos los requisitos del beneficio fiscal? Análisis de la STS de 16 de marzo de 2015, rec. núm. 2598/2013”, en Revista de Contabilidad y Tributación, nº 398, mayo 2016, págs. 121 y ss, especialmente págs., 126 y ss.

hubiera producido el incumplimiento a través de la declaración ocasional, respectivamente), de manera que en el caso del IRPF o del IS relacionados con la RIC o del IS con la ZEC, la regularización debida, por ejemplo, al cese de la actividad provocada por la pandemia del Covid-19, deberá realizarse en las declaraciones correspondientes al año 2020 a presentar en el 2021.

De no hacerse así, es evidente que ante la infracción tributaria cometida podrá esgrimirse en su día la concurrencia de causa de **fuerza mayor** habida en el incumplimiento del requisito temporal, dado que se dan las condiciones señaladas por la LGT (Art. 179, 2, b) y por la doctrina¹⁴ para la exoneración de la responsabilidad tributaria, esto es :

“1) Que la acción u omisión en la que incurra el obligado tributario sea imprevisible.

2) Que siendo previsible:

- *Sea inviable, insuperable o irresistible.*
- *No sea la que se hubiera debido prever, evitar o circular, de acuerdo con las eventualidades normales de la vida y el estado del conocimiento del saber humano en ese momento.*

3) Que el acontecimiento calificado como fuerza mayor imposibilite el correcto cumplimiento de las obligaciones y deberes tributarios.

4) Que entre el resultado del incumplimiento (o cumplimiento correcto o inexistente) de las obligaciones y deberes tributario y el evento que lo motivó (hecho origen de la fuerza mayor) exista un nexo o relación de causalidad suficiente”.

No obstante, debe resaltarse que todo ello se refiere al aspecto **sancionador**, es decir a la causa de **fuerza mayor** que, de acuerdo a lo previsto en el art. 179, 2, b) LGT, liberaría al obligado tributario de su responsabilidad tributaria por no haber cumplido los requisitos previstos en la LGT y en la normativa reguladora del beneficio fiscal en cuestión y, en consecuencia, a la circunstancia de haber autoliquidado el tributo (IRPF o IS) con el disfrute, que luego resultó indebido, del correspondiente

14 BORJA BAQUERI, J.A., opus cit. No obstante, se toma el resumen ofrecido al respecto en la obra *“Ley General Tributaria. Antecedentes y comentarios”*, anteriormente citada, págs. 807 y 808.

beneficio fiscal, pero ello **no evitaría en ningún caso el devengo de la deuda tributaria y de los intereses** correspondientes relativos a la consignación en la declaración-liquidación de un beneficio fiscal del que por causa sobrevenida de fuerza mayor no se ha podido acreditar el cumplimiento de los requisitos temporales exigidos.

Ahora bien, a este respecto, es decir, el del devengo de la deuda tributaria y los intereses correspondientes por el no cumplimiento de los requisitos temporales a que se condiciona, en cada caso, el disfrute del incentivo fiscal del REF de que se trate, si buceamos en los antecedentes aplicativos del que podemos considerar el arquetipo de dichos incentivos, el de la RIC, nos encontramos, en lo referente al plazo de entrada en funcionamiento, unos interesantes pronunciamientos de los que cabe extraer unos antecedentes muy favorables a la moratoria o prórroga que ahora se plantea con ocasión del Covid-19. Así, en su día, tanto el Informe de la Comisión sobre la RIC¹⁵ como varias respuestas a consultas de la Dirección General de Tributos¹⁶ se manifestaron en favor de admitir la existencia de causas objetivas y ajenas a la voluntad del sujeto pasivo que imposibilitaban la entrada en funcionamiento de la materialización de la RIC en el plazo establecido, centrando en aquel momento dichas causas objetivas y ajenas a la voluntad del sujeto pasivo en la existencia de inversiones inmobiliarias complejas que no se adecuaban estrictamente a los plazos de materialización y entrada en funcionamiento de la dotación a la RIC efectuada. Pero, como puso de relieve en su día la doctrina¹⁷, varios pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (Sala de lo Contencioso-Administrativo de Las Palmas), así como de la Audiencia Nacional, ya se decantaron en la línea de ampliar las excepciones a la entrada en funcionamiento de las inversiones en el plazo general de tres años, más allá del caso de las inversiones inmobiliarias

¹⁵ “Informe de la comisión para el análisis de los problemas de aplicación de la Reserva para Inversiones en Canarias”. Ministerio de Hacienda, Secretaría de Estado de Hacienda, diciembre de 2000, págs. 40 y ss.

¹⁶ Cfr. las de 21 de abril de 2001, y de 23 y 28 de junio de 2005.

¹⁷ SANCHEZ BLAZQUEZ, V.M., en “La imposibilidad de la entrada en funcionamiento en plazo de las materializaciones de la Reserva para Inversiones en Canarias (Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 2010)” en Hacienda Canaria n.º 33, febrero de 2011, págs. 243 y ss.

complejas. En la sentencia de 7 de diciembre de 2007, (Fº 2º), el Tribunal canario señala expresamente que “el texto legal exige que la inversión afecta a la RIC se realice en un plazo temporal, sin perjuicio de que el mismo sea flexiblemente considerado en aquellos supuestos en que se trate de una inversión compleja o **intervengan factores ajenos a la manifiesta voluntad del inversor**” (la negrita es nuestra). Este mismo Tribunal, en la sentencia de 30 de diciembre de 2005, sugiere que “se advirtiera a su debido tiempo a la administración tributaria de la existencia del retraso en la ejecución de la obra, respecto del calendario de la misma” en “**una suerte de solicitud de prórroga del plazo de ejecución si concurriera fuerza mayor, riesgo imprevisible** o demora por culpa de la Administración” (la negrita es nuestra). Fíjense, por tanto, como ya en estas sentencias, de hace aproximadamente quince años, se preveía la circunstancia de fuerza mayor como exoneradora del cumplimiento del plazo de mantenimiento de la RIC y, asimismo, como justificante debido de su prórroga, añadiendo el Tribunal, en aquel entonces, la conveniencia de su advertencia a la Administración tributaria con fundamento en la teoría general del Derecho de obligaciones y como acreditación de la buena fe del contribuyente (Sentencias de 30 de diciembre de 2005 y de 23 y de 30 de junio de 2006), extremo este último que, en buena lógica, debería decaer en una situación como la actual por los efectos generales que la declaración del estado de alarma como consecuencia de la pandemia del Covid-19 tiene sobre el conjunto de los contribuyentes. Finalmente, habría que referirse en este mismo sentido de antecedente favorable de la prórroga por causa de fuerza mayor en los incentivos REF, a la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 2010 que, según destacó en su momento la doctrina¹⁸, “extiende la idea general de la existencia de causas objetivas y ajenas a la voluntad del sujeto pasivo determinantes de la imposibilidad material de cumplir el plazo de tres años de entrada en funcionamiento, fuera del ámbito de las inversiones inmobiliarias”. Se trataba de un túnel de refrigeración y de accesorios

¹⁸ SÁNCHEZ BLÁZQUEZ, V.M., *ibídem*, pág. 258. En el mismo sentido MIRANDA CALDERÍN, S., en “Manual de la Reserva para Inversiones en Canarias 2007-2013”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, págs. 709 y 712, manifiesta que la referida sentencia “admite una nueva causa objetiva como excepción al plazo de entrada en funcionamiento (...) cuando existe una causa objetiva que lo impida (...)”.

complementarios para productos pesqueros, a utilizar en la actividad de elaboración y fabricación de conservas de pescado, harinas, aceites y otros productos derivados del pescado, activos que, adquiridos por la empresa acogida a la RIC, no pudieron entrar en funcionamiento como consecuencia del fin del acuerdo pesquero entre Marruecos y la Comunidad Europea, circunstancia que fue la determinante de la no entrada en funcionamiento de la materialización RIC y que fue admitida por el Tribunal Supremo, que decidió anular la liquidación girada, tomando como base la doctrina de la Dirección General de Tributos antes citada que admitía excepcionar en determinados supuestos.

De otra manera, uno de los efectos derivados de la pandemia del Covid-19 sería la supresión, al menos temporal, de una de las máspreciadas singularidades canarias, la del diferencial fiscal favorable con el resto del territorio español y de la Unión Europea que se obtiene a través de los incentivos fiscales del REF y que se orienta a “compensar aspectos negativos y efectos desfavorables de la insularidad económica”, como bien dice la exposición de motivos de la Ley 19/1994 al señalar el primero de los principios estratégicos que informan el REF.

En los próximos apartados abordaremos los efectos del parón o del cese de actividades por la crisis del Covid-19 en cada uno de los principales incentivos fiscales del REF, proponiendo posibles soluciones para que no determinen el incumplimiento de la normativa y la consecuente regularización de los beneficios aplicados.

6. Análisis y medidas relacionadas con los incentivos fiscales a la inversión

El drástico parón provocado en la economía por la crisis del coronavirus incide gravemente en muchos aspectos económicos y sociales que la sociedad ha de intentar paliar empleando todos sus esfuerzos, pero también de forma acentuada, aunque lógicamente con una menor intensidad, en la aplicación de los incentivos fiscales del REF. Es por ello que en este punto y en los dos siguientes expondremos cómo se ven afectados la reserva para inversiones en Canarias (RIC), la deducción por adquisición de activos fijos, popularmente conocida como deducción por inversiones en Canarias (DIC) y el régimen especial de la zona especial canaria (ZEC) por la obligada inactividad, es decir, por el cierre temporal o definitivo de muchas empresas como consecuencia del estado de alarma.

Abordaremos específicamente en este punto cuatro asuntos: (i) el momento de la dotación RIC 2019 (ii) la necesaria flexibilización del plazo de materialización en la RIC, (iii) el alargamiento del plazo de tres años de las inversiones anticipadas y (iv) el mantenimiento de las inversiones en la RIC y a la DIC afectadas por la inactividad sobrevenida.

6.1. El momento de la dotación RIC y el retraso en la aprobación de las cuentas anuales de 2019

Con motivo de la crisis del coronavirus, el art. 40 del R.D.L. 8/2020 (modificado por la disposición final 1ª, 13 del R.D.L. 11/2020) introdujo una serie de cambios para facilitar a los administradores y socios de entidades la formulación de las cuentas anuales, su verificación o auditoría contable y la posterior aprobación en junta general ordinaria de socios. El plazo de la formulación de las cuentas se amplía tres meses a partir de la finalización del estado de alarma. Si, por ejemplo, finaliza el 24 de mayo (última fecha aprobada en el Congreso), los administradores podrán formularlas hasta el 24 de agosto. En consecuencia, el plazo para auditarlas también se prorroga, y en el caso de que se hubiesen formulado las cuentas ante del comienzo del estado de alarma se amplía dos meses a partir de su finalización. Este proceso finaliza con la junta de aprobación de las cuentas anuales, que después de los cambios legales ha de celebrarse

dentro de los tres meses siguientes a la terminación del plazo para formularlas. En el ejemplo que seguimos, hasta el 24 de noviembre.

Las facilidades son bienvenidas, pero chocan frontalmente con la interpretación jurisprudencial que avala que la dotación RIC ha de efectuarse siempre antes de la presentación de la declaración del Impuesto sobre Sociedades. Plazo que no se ha prorrogado y que vence el 25 de julio. ¿Es posible entonces presentar la declaración del IS 2019 disminuyendo la base imponible con la dotación RIC? A la luz de la jurisprudencia no, salvo que se aprueben las cuentas anuales con la aplicación del resultado y la correspondiente dotación antes de que se presente el IS. En ese caso, las ventajas dadas por el R.D.L. 8/2020 para aprobar las cuentas con una extensa prórroga motivada por la crisis sanitaria para nada sirven si se pretende utilizar el incentivo de la reserva para inversiones. Es una cuestión importante a matizar por el legislador si no deseamos que una vez más el REF sea el gran olvidado en los cambios normativos tributarios y que prosiga la excesiva litigiosidad en este campo. Bastaría que en uno de los habituales reales decretos a los que nos tiene acostumbrado la pandemia se especificara que excepcionalmente por la crisis del coronavirus es posible deducir de la base imponible del IS 2019 la dotación de la reserva para inversiones en Canarias contemplada en el art. 27 de la Ley 19/1994, siempre y cuando sea ratificada por la posterior junta de aprobación de cuentas y aplicación de resultados.

6.2. La necesaria flexibilización del plazo de materialización RIC

El compromiso que asumen los empresarios y profesionales al dotar la RIC con cargo a sus beneficios es el de invertir en Canarias en el plazo máximo de cuatro años (o tres a partir del año en que se aprueba la aplicación del resultado con el abono de la reserva). El plazo es inamovible y exige no solo que se realicen las inversiones, sino que entren en funcionamiento, existiendo como única excepción el desarrollo de inversiones que se consideren “complejas”, es decir, que su plazo normal de ejecución exija más de cuatro años. ¿Qué sucede por tanto si como consecuencia de la crisis actual del coronavirus los empresarios no pueden materializar su compromiso en plazo y no ponen en funcionamiento las inversiones en cuatro años? La respuesta lógica es que nadie puede verse perjudicado en

la aplicación de los incentivos fiscales por causa de fuerza mayor, por una causa sobrevenida como es el estado de alarma. Pero la lógica no impera siempre en las relaciones Administración-contribuyente, por lo que para evitar situaciones indeseadas que ocasionarían la regularización de los beneficios fiscales disfrutados y la liquidación de intereses de demora es necesario arbitrar medidas que indiquen con claridad que la inactividad producida por la crisis del Covid-19 no implicará el incumplimiento de la normativa REF.

Por los motivos ya reseñados, la suspensión o ralentización de la actividad económica producida por la crisis sanitaria en todos los sectores de actividad y, particularmente, en determinados sectores esenciales en la economía de las islas Canarias (sector turístico y actividades asociados al mismo, comercio minorista, la restauración y el ocio, etc.), dificultan enormemente la materialización de las dotaciones de la RIC de los ejercicios 2016 y 2017, por lo que se propone la flexibilización del plazo de materialización (inversión), mediante la ampliación al menos en un año de los plazos de materialización de la RIC que vence en 2020 (RIC dotada con cargo a los ejercicios iniciados en 2016) y 2021 (RIC dotada con cargo a los ejercicios iniciados en 2017).

6.3. El alargamiento del plazo de tres años de las inversiones anticipadas

La normativa actual, después de muchos años de no contemplarlas, prevé la posibilidad de realizar inversiones anticipadas con cargo a futuras dotaciones RIC que no excedan del plazo máximo de tres años. De esta forma, puede realizarse una inversión en el año 2017 que sirva como materialización anticipada de las posibles dotaciones RIC en 2018, 2019 y 2020. ¿Pero qué ocurre si como consecuencia de la crisis del coronavirus no se generan beneficios en 2020? Que se corre el riesgo de perder el beneficio que se quería disfrutar con la inversión anticipada efectuada en 2016. Razón de que sea necesario arbitrar medidas legislativas correctoras.

La crisis del Covid-19 indudablemente supondrá una minoración o la inexistencia de beneficios con los que realizar dotaciones RIC en los periodos afectados por lo que se propone flexibilizar la dotación con cargo a las inversiones anticipadas realizadas previamente.

Para solventar las dos posibles incidencias señaladas anteriormente se podría introducir en la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, una nueva Disposición Transitoria con el siguiente texto:

“Disposición [*]:

El plazo a que se refiere el párrafo primero del apartado 4 del artículo 27 de esta Ley pasará a ser de 4 años para las cantidades destinadas a la reserva para inversiones en Canarias dotadas con los beneficios correspondientes a los ejercicios que se hubieren iniciado durante los años 2016 y 2017. Asimismo, el periodo de tres años al que hace referencia el párrafo primero del apartado 12 del artículo 27 será de 4 años para las inversiones anticipadas materializadas en 2017 y 2018.

En relación con estas propuestas, hemos de citar que ya en otros ámbitos territoriales, con capacidad normativa propia, se han aprobado medidas urgentes para la flexibilización temporal de requisitos vinculados al cumplimiento o consolidación del derecho a la aplicación de incentivos fiscales a la reinversión. Así, y a modo de ejemplo, la Diputación Foral de Vizcaya aprobó el Decreto Foral Normativo 3/2020, de 28 de abril, de medidas tributarias derivadas del Covid-19 mediante el cual se ampliaron los plazos relativos a compromisos de reinversión e inversión de incentivos fiscales como la “Reserva Especial para el fomento de la inversión productiva” en 1 año y de la “Reinversión de beneficios extraordinarios” en 6 meses o 1 año. Esa misma norma, por cierto, amplió el plazo voluntario de declaración del Impuesto sobre Sociedades del año 2019 para microempresas y pequeñas empresas. En la misma línea, el Decreto Foral-Norma 2/2020, de 5 de mayo, de la Diputación Foral de Guipúzcoa, sobre medidas complementarias de carácter tributario como consecuencia de la crisis sanitaria del Covid-19, en lo que afecta al impuesto sobre sociedades, ha ampliado los plazos (en un año) en relación con determinados incentivos fiscales a la inversión que finalicen, en general, en el año 2020.

Finalmente, y al hilo de lo anterior, y como cuestión previa a los efectos derivados de la situación de crisis provocada por el Covid-19, no podemos obviar que la prórroga de dos años de las directivas de ayudas de Estado de finalidad regional y del Reglamento General de Exención por

Categorías hasta 2022 ha generado algunos efectos perjudiciales indeseados en medidas que tienen fijado legalmente un horizonte temporal que finaliza en 2020, por ejemplo impidiendo o dificultando el funcionamiento normal del mecanismo de la materialización anticipada de la RIC

En efecto, el apartado 11 del artículo 27 de la Ley 19/1994, establece que las inversiones anticipadas, que materialicen RIC de dotaciones por beneficios obtenidos en el mismo período impositivo en el que se realiza la inversión o en los tres posteriores habrán de realizarse con cargo a beneficios obtenidos hasta el 31 de diciembre de 2020. Es evidente, que la norma interna señala esas fechas limitativas para las inversiones anticipadas bajo un ámbito temporal de duración de las Directrices de Ayudas Regionales (DAR) hasta el 31/12/2020. Pero dado que las Directrices no se actualizarán hasta dos años más tarde debería posponerse la fechas señalada en la Ley 19/1994 en igual periodo.

Para resolverlo debería modificarse el apartado 11 del artículo 27 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, de forma que quedase redactado de la siguiente forma:

11. Los contribuyentes a que se refiere este artículo podrán llevar a cabo inversiones anticipadas, que se considerarán como materialización de la reserva para inversiones que se dote con cargo a beneficios obtenidos en el período impositivo en el que se realiza la inversión o en los tres posteriores, siempre que se cumplan los restantes requisitos exigidos en el mismo.

Las citadas dotaciones habrán de realizarse con cargo a beneficios obtenidos hasta el 31 de diciembre de 2022.

6.4. El mantenimiento de las inversiones en la RIC y DIC afectadas por la inactividad de la crisis Covid-19

El apartado octavo del artículo 27 de la Ley 19/1994, del REF de Canarias, establece que los elementos patrimoniales en que se haya materializado la reserva para inversiones deberán permanecer en funcionamiento en la empresa del adquirente durante cinco años como mínimo.

Por su parte, el apartado tercero de la *Disposición Adicional Duodécima de la Ley 43/1995, del Impuesto sobre Sociedades, en relación con el artículo 94 de*

la Ley 20/1991, de 7 de junio, y del artículo 26, de la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades señala como requisito de aplicación de la deducción por inversión en activos fijos nuevos que los elementos adquiridos permanezcan en funcionamiento durante cinco años en la empresa del mismo sujeto pasivo.

Este requisito de permanencia en funcionamiento durante cinco años para las inversiones acogidas a la RIC o a la deducción (DIC), si bien está previsto para evitar situaciones en que dichos activos sean transmitidos antes de dicho plazo, o se cedan para su uso, excepto en determinadas condiciones, puede verse literalmente incumplido por una causa de fuerza mayor como ha sido la declaración del estado de alarma y sus sucesivas prórrogas por los motivos que describimos a continuación:

a) Por las medidas de contención decretadas por el artículo 10 del Real Decreto 463/2020 por el que se declara el estado de alarma:

Resumidamente, este artículo decreta: (i) la suspensión de la apertura al público de los locales y establecimientos minoristas, (ii) la suspensión de la posibilidad de consumo de productos en los establecimientos que tengan permitida su apertura, (iii) la suspensión de la apertura al público de locales y establecimientos en los que se desarrollen espectáculos públicos, las actividades deportivas y de ocio que se indican en el anexo del real decreto, (iv) la suspensión de las actividades de hostelería y restauración y (v) la suspensión de las verbenas, desfiles y fiestas populares.

b) Por las medidas adoptadas por el Real Decreto-ley 10/2020 sobre el permiso retribuido recuperable obligatorio:

El Real Decreto-ley estableció un permiso retribuido recuperable para el personal laboral por cuenta ajena, de carácter obligatorio y limitado en el tiempo entre los días 30 de marzo y 9 de abril (ambos incluidos), para todo el personal laboral por cuenta ajena que presta servicios en empresas o entidades del sector público o privado que desarrollan las actividades no esenciales calificadas como tal en el anexo del propio real decreto-ley.

Estas dos medidas, más el resto de las adoptadas durante la declaración del estado de alarma han supuesto de facto la paralización de la economía en un porcentaje altísimo y por ende la paralización y la discontinuidad

en el funcionamiento de todas las inversiones que se han acogido al beneficio fiscal derivado de la adquisición de activos fijos nuevos en Canarias. Estas inversiones que, de forma abrupta como consecuencia de una situación de fuerza mayor, han quedado paralizadas, es posible que no puedan volver al funcionamiento normal hasta pasados unos meses o periodos más largos, tras la declaración del estado de alarma.

Además, esta paralización de la economía, sin duda provocará graves consecuencias económicas irreversibles para muchas empresas y autónomos que se verán obligados a cesar definitivamente en su actividad por haber entrado en causas de disolución o quiebra que impedirán la continuación de su negocio tras el fin de la situación que estamos viviendo con la pandemia del Covid-19.

La suspensión de la actividad económica para sectores no esenciales se ha producido en sectores que sí son esenciales en la economía de las Islas Canarias como el sector turístico y actividades asociadas como el comercio minorista, la restauración o el ocio. Esto dejará un panorama que tememos será un lastre en nuestra economía muy superior a la del resto del Estado.

Por todo lo anterior, la declaración del estado de alarma como consecuencia de la crisis sanitaria derivada del Covid-19 es una causa de fuerza mayor que puede suponer el cese temporal, o incluso definitivo, del ejercicio efectivo de actividades empresariales a las que pueden estar afectos bienes que hayan servido para aplicar la deducción por adquisición de activos fijos nuevos (DIC) y que están por ello sometidos al requisito de mantenimiento de dicha afectación durante el plazo de cinco años.

Con el objeto de que ni los empresarios ni los autónomos se vean perjudicados por una causa de fuerza mayor como ha sido la crisis sanitaria, así como de la declaración del estado de alarma, se hace necesario la flexibilización del requisito de mantenimiento de la inversión establecido para la RIC, y para la Deducción por Adquisición de Activos Fijos Nuevos (DIC), mediante la introducción en la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, de dos nuevas disposiciones transitorias con el siguiente texto:

Reserva para inversiones en Canarias

Disposición [*]:

A los efectos de lo dispuesto en el apartado 8 del artículo 27 de la presente Ley se considerará en todo caso que los elementos han continuado en funcionamiento en la empresa, a los efectos del cómputo de plazo de los 5 años, aun cuando se produzca en el período o periodos impositivos afectados por el estado de alarma derivado de la situación de crisis sanitaria provocada por el Covid-19, el cese temporal o definitivo en la actividad de la misma en la que se habían mantenido en funcionamiento.

Deducción por inversiones en Canarias

Disposición [*]:

A los efectos de lo dispuesto en la Disposición Adicional Duodécima apartado 3, de la Ley 43/1995, del Impuesto sobre Sociedades, en relación con el artículo 94 de la Ley 20/1991, de 7 de junio, y del artículo 26, de la Ley 61/1978, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades, se considerará en todo caso que los elementos han continuado en funcionamiento en la empresa, a los efectos del cómputo de plazo de los 5 años, aun cuando se produzca en el período o periodos impositivos afectados por el estado de alarma derivado de la situación de crisis sanitaria provocada por el Covid-19, un cese temporal o definitivo en la actividad de la misma en la que se habían mantenido en funcionamiento.

7. Especial referencia a la materialización de la RIC en creación de empleo

Abordamos en este apartado dos bloques de cuestiones relacionadas con el incentivo de la RIC y la materialización en creación de empleo. El primer conjunto ha sido planteado previamente por la Cátedra y la AEDAF, pero sin que aún se haya resuelto por el poder legislativo o las autoridades competentes. El segundo bloque aborda específicamente la afectación de los plazos reglamentados de mantenimiento de los puestos de trabajos creados por la inactividad generada por la crisis del coronavirus.

7.1. Cuestiones no resueltas

Las modificaciones introducidas por el Real Decreto-Ley 12/2006, de 29 de diciembre en el artículo 27 de la Ley 19794, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias incorporaron la posibilidad de materializar la Reserva para Inversiones en Canarias, a partir del 1 de enero de 2007, en creación de empleo cuando se trata de inversión inicial, esperando hasta el 1 de enero de 2015 para poder materializar la RIC en nuevos puestos de trabajo como ayuda al funcionamiento.

En un principio, la posibilidad de materializar la RIC en creación de empleo no tuvo el éxito que se esperaba por incorporarse en plena crisis económica. No obstante, desde hace años, son muchos los empresarios que han apostado por este canal apto para materializar la RIC en la creación de puestos de trabajo, especialmente a partir de 2015 por la flexibilización que permite la afectación de empleos no vinculados directamente con una inversión inicial.

Por ahora, esta forma de materialización de la RIC no ha resultado una cuestión controvertida por tratarse de una opción que viene utilizándose en períodos posteriores a los actualmente comprobados por la Administración Tributaria. Sin embargo, son múltiples las cuestiones no resueltas por la normativa que generan ciertas lagunas que hemos planteado en otros informes y foros y que convendría resolver:

- I. Así, no es claro si el momento de cómputo de la permanencia del empleo creado debe contarse desde la entrada en funcionamiento de la inversión inicial desde el término del semestre que se toma de referencia para cuantificar el incremento de plantilla.
- II. Tampoco se desprende claramente de la norma si dicho incremento debe verificarse cada uno de los años del periodo de permanencia o sólo en el conjunto de dicho periodo.
- III. La norma no precisa, como parece razonable entender, que la creación de empleo se considera materializada en cada ejercicio a medida que se va incurriendo en los costes por la entidad o si debiera realizarse una estimación al inicio del futuro coste a incurrir como cuantía a considerar como materialización, que

posteriormente debería ser objeto de regularización si la realidad no coincide con la previsión.

- IV. No se define en la Ley ni en el Reglamento cuándo se inicia el periodo de referencia semestral que se compara con los doce meses anteriores en los casos que la creación de empleo esté vinculada directamente a una inversión inicial.

Por ello, se propone que el artículo 10 del Real Decreto 1758/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, en las materias referentes a los incentivos fiscales en la imposición indirecta, la reserva para inversiones en Canarias y la Zona Especial Canaria sobre la determinación del beneficio del establecimiento permanente situado en Canarias, se redacte de la siguiente forma (el añadido figura en **negrita**):

“Art. 10 Puestos de trabajo relacionados directamente con inversiones iniciales. A los efectos de lo dispuesto en el artículo 27.4. letras B y B bis de la Ley 19/1994, de 6 de julio:

a) La creación de puestos de trabajo y las variaciones de plantilla media serán las producidas en el conjunto de los establecimientos permanentes del sujeto pasivo situados en Canarias.

b) Para el cálculo del incremento de la plantilla media, se computarán como creación de puestos de trabajo los trabajadores contratados dentro de los seis meses anteriores a la fecha de entrada en funcionamiento de la inversión, siempre que estén relacionados de forma directa con la misma.

c) No resultará necesario que los nuevos puestos de trabajo sean ocupados por los nuevos trabajadores contratados.

d) El mantenimiento del incremento de la plantilla media se computará desde la fecha de entrada en funcionamiento de la inversión inicial, y en aquellos incrementos no relacionados directamente con inversiones iniciales el momento temporal de referencia será el del inicio del ejercicio social en el que se incremente la plantilla.

e) El cumplimiento del mantenimiento del incremento de la plantilla media deberá verificarse al término de cada periodo de permanencia que corresponda.

e) La cuantía objeto de materialización por la creación de puestos de trabajo, se considerará producida durante los dos primeros años desde que se produce el incremento de plantilla y dicha materialización se considerará efectuada, en cada período impositivo, por el importe del coste medio incurrido de los salarios brutos y las cotizaciones sociales obligatorias que se corresponda con dicho incremento”.

7.2. Las reglas de cómputo de las plantillas media total y los plazos de mantenimiento en periodos de Covid-19

Asimismo, la suspensión o ralentización, en el mejor de los casos, de la actividad económica producida por el Covid-19 en todos los sectores de actividad en Canarias y, particularmente, en determinados sectores estratégicos en la economía de las Islas (sector turístico y actividades asociadas al mismo, comercio minorista, construcción, distribución, servicios profesionales técnicos, actividad administrativa, etc.) y la situación extraordinaria de descenso del empleo asociada a las mismas durante el ejercicio 2020, hacen necesario establecer medidas de flexibilización en el cumplimiento de los requisitos vinculados a la creación y mantenimiento del empleo en Canarias como medio de materialización de la RIC establecidos en artículo 27.4 letra B y B bis de la Ley 19/1994.

Así, el artículo 27.4 bis de la Ley 19/94 al regular la materialización de la RIC en creación de empleo exige que el incremento de plantilla se mantenga durante un período de cinco años, salvo en los supuestos de sujetos pasivos que cumplan las condiciones del artículo 108 del Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades (empresas de reducida dimensión) en cuyo caso el plazo se reduce a tres años.

La situación creada por el Covid-19 va a provocar que en 2020 muchas de las empresas que en años anteriores han materializado RIC en creación de empleo, no van a poder cumplir el plazo de mantenimiento de cinco o tres

años, según se trate de una gran empresa o, en su caso, de reducida dimensión.

Habrà sociedades que lamentablemente suspenderán su actividad mientras dure el estado de alarma y otras tendrán que ralentizar su actividad o, incluso cerrar. Situaciones que van a imposibilitar el cumplimiento del mantenimiento de empleo, circunstancia que traerá consigo la necesaria regularización de la RIC materializada en creación de empleo por no poder cumplir con los plazos de mantenimiento exigidos para gozar del beneficio fiscal, regularización que para las grandes empresas puede implicar la regularización desde la dotación efectuada el 2015.

En este contexto sirva como botón de muestra del coste que le podría suponer a las empresas el incumplimiento del mantenimiento del empleo creado, el ejemplo que se expone a continuación, referido a una pequeña empresa (en caso de una gran empresa el coste sería mayor, pues tendría que regularizar cinco años y no tres).

La empresa facilita la siguiente información en relación a la plantilla:

Cuadro 1. Ejemplo

Tabla 1. Información sobre la plantilla.			
Años	Plantilla media	Coste medio	Incremento de plantilla interanual
2017	6,2	21 000	
2018	7,1	20 000	0,9
2019	7,6	21 000	0,5
2020	7,9	19 500	0,3
2021	7,9	37 500	
2022		24 000	

Con la información reflejada en el cuadro 1, a continuación se expone la materialización de la RIC en creación de empleo en una situación que podríamos definir como “normal”, ajena al estado de alarma, contemplando dos escenarios: (i) la columna dos recoge la materialización siguiendo una interpretación literal de la norma y (ii) la columna tres escenifica la materialización de la RIC en creación de empleo desde la óptica de una interpretación lógica. Posteriormente, se reflejará la realidad

que arroja esta misma empresa en caso de incumplimiento por el Covid-19.

Cuadro 2. Materialización de la RIC en situación normal, ajena al estado de alarma

Tabla 1. Información sobre la plantilla.				Tabla 2. Materialización por periodos					
Años	Plantilla media	Coste medio	Incremento de plantilla interanual	INTERPRETACIÓN LITERAL			INTERPRETACIÓN LÓGICA		
				Materialización de la RIC			Materialización de la RIC		
				Incremento del año "n-1" por coste medio de año "n"	Incremento del año "n-2" por coste medio de año "n"	Total	Incremento del año "n-1" por coste medio de año "n"	Incremento del año "n-2" por coste medio de año "n"	Total
2017	6,2	21 000							
2018	7,1	20 000	0,9				0,9 x 20 000 = 18 000		18 000
2019	7,6	21 000	0,5	0,9 x 21 000 = 18 900		18 900	0,5 x 21 000 = 10 500	0,9 x 21 000 = 18 900	29 400
2020	7,9	19 500	0,3	0,5 x 19 500 = 9 750	0,9 x 19 500 = 17 500	27 300	0,3 x 19 500 = 5 850	0,5 x 19 500 = 9 750	15 600
2021		37 500		0,3 x 36 000 = 10 800	0,5 x 36 000 = 18 000	28 800		0,3 x 36 000 = 10 800	10 800
2022		24 000			0,3 x 24 000 = 7 200	7 200			

Cuadro 3. Incumplimiento del mantenimiento de empleo por causa del Covid-19

Tabla 1. Información sobre la plantilla.				Tabla 2. Materialización por periodos					
Años	Plantilla media	Coste medio	Incremento de plantilla interanual	INTERPRETACIÓN LITERAL			INTERPRETACIÓN LÓGICA		
				Materialización de la RIC			Materialización de la RIC		
				Incremento del año "n-1" por coste medio de año "n"	Incremento del año "n-2" por coste medio de año "n"	Total	Incremento del año "n-1" por coste medio de año "n"	Incremento del año "n-2" por coste medio de año "n"	Total
2017	6,2	21 000							
2018	7,1	20 000	0,9				0,9 x 20 000 = 18 000		18 000
2019	7,6	21 000	0,5	0,9 x 21 000 = 18 900		18 900	0,5 x 21 000 = 10 500	0,9 x 21 000 = 18 900	29 400
2020	3,0	19 500	-4,6						
2021		37 500							
2022		24 000							

Como se puede observar, comparando la situación en caso de cumplimiento con el período de mantenimiento del empleo en situación normal (segundo cuadro) con la realidad que se refleja en el cuadro siguiente en el supuesto de incumplimiento debido a la situación creada por el Covid-19, resultaría la siguiente tabla, teniendo en cuenta únicamente la interpretación lógica. En el supuesto de la interpretación literal, la regularización sería igual:

Cuadro 4. Perjuicio creado por el Covid-19 en la RIC debido al no mantenimiento del incremento de plantilla creado en los últimos años

Año	RIC que se entiende materializada en caso de cumplimiento	Si hay incumplimiento por el parón Covid-19
2018	18.000	0
2019	29.400	0
2020	15.600	0
2021	10.800	0

Ha de tenerse en cuenta que la materialización aplicada en los años 2018 y 2019 ha de regularizarse por el incumplimiento en el mantenimiento de la plantilla, reflejándose con claridad el tremendo coste que supone para la empresa el incumplimiento por causa del Covid-19.

La solución que consideramos apta para evitar este impacto provocado por un incumplimiento involuntario del contribuyente provocado por el Covid-19 es la de no tener en cuenta el año 2020 para el mantenimiento de la plantilla, es decir, como si no existiese. En dicho supuesto, el cuadro de materialización de la RIC, quedaría de la siguiente manera:

**Cuadro 5. Materialización de la RIC en creación de empleo
sin tener en cuenta el año 2020**

Tabla 1. Información sobre la plantilla.				Tabla 2. Materialización por periodos					
				INTERPRETACIÓN LÓGICA			INTERPRETACIÓN LÓGICA		
				Materialización de la RIC, TENIENDO EN CUENTA EL AÑO 2020			Materialización de la RIC, SIN TENER EN CUENTA EL AÑO 2020		
Años	Plantilla media	Coste medio	Incremento de plantilla interanual	Incremento del año "n-1" por coste medio de año "n"	Incremento del año "n-2" por coste medio de año "n"	Total	Incremento del año "n-1" por coste medio de año "n"	Incremento del año "n-2" por coste medio de año "n"	Total
2017	6,2	21 000							
2018	7,1	20 000	0,9				0,9 x 20 000 = 18 000		18 000
2019	7,6	21 000	0,5				0,5 x 21 000 = 10 500	0,9 x 21 000 = 18 900	29 400
2020	3,0	19 500							
2021	7,9	37 500	4,9				0,3 x 19.500 = 5.850	0,5 x 19.500 = 9.7500	15 600
2022		24 000						0,3 x 36.000 = 10.800	10.800

De esta manera, no habría incumplimiento, y lo único que ocurriría es que la materialización se trasladaría un año hacia adelante sin causar perjuicio alguno a la empresa.

Por las razones expuestas y el efecto dañino que puede producir en el sector empresarial que se vea obligado a cesar en su actividad, se ha propuesto por la Cátedra del REF y la AEDAF el cambio legislativo oportuno a fin de que el contribuyente no tenga que regularizar la RIC por un incumplimiento no imputable a su voluntad.

Para hacer efectiva esta medida, dado que los incentivos fiscales del REF tienen la consideración de ayudas de Estado y están sometidos a la normativa comunitaria, proponemos la necesaria notificación a la UE de la flexibilización de esta regla de cómputo o su desaparición temporal durante el ejercicio 2020, pudiéndose concretar mediante su introducción

en la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias de una nueva Disposición con el siguiente tenor:

“Disposición [*]:

1. A los efectos señalados en el artículo 27.4 B de la presente Ley, tanto para el cálculo del incremento de la plantilla media total de la empresa, como de su mantenimiento durante el plazo exigido por esta Ley, el contribuyente podrá optar por no computar las cifras de empleo del período o periodos impositivos afectados por el estado de alarma derivado de la situación de crisis sanitaria provocada por el Covid-19, extendiéndose en dicho supuesto el plazo del compromiso de mantenimiento del empleo que haya servido de base para el cómputo de la materialización de la RIC a un ejercicio posterior a la finalización de período de mantenimiento correspondiente.

2. A los efectos señalados en el artículo 27.4 B bis de la presente Ley, tanto para el cálculo del incremento de la plantilla media total de la empresa, como de su mantenimiento durante el plazo exigido por esta Ley, el contribuyente podrá optar por no computar las cifras de empleo del período o periodos impositivos afectados por el estado de alarma derivado de la situación de crisis sanitaria provocada por el Covid-19, extendiéndose en dicho supuesto el plazo del compromiso de mantenimiento del empleo que haya servido de base para el cómputo de la materialización de la RIC a un ejercicio posterior a la finalización de período de mantenimiento correspondiente”.

8. Necesaria flexibilidad en los requisitos de empleo e inversión en la Zona Especial Canaria

La suspensión o ralentización, en el mejor de los casos, de la actividad económica producida por el Covid-19 en la mayoría de los sectores de actividad en Canarias y, particularmente, en determinados sectores estratégicos en la economía de las Islas (sector turístico y actividades asociadas, comercio minorista, construcción, distribución, servicios profesionales técnicos, actividad administrativa, etc.) y la situación extraordinaria de descenso del empleo asociada a las misma durante 2020, que seguramente se prolongue al menos en 2021, hacen necesario

establecer medidas de flexibilización tanto en el cumplimiento de los requisitos vinculados a la creación y mantenimiento del empleo en Canarias establecidos en el régimen de la Zona Especial Canaria (ZEC), concretamente en los artículos 31.2 e) y 44.6 de la Ley 19/1994, como en el plazo para realizar las inversiones mínimas obligatorias señaladas en el régimen especial. Dichas medidas pueden introducirse en la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, a través de una disposición transitoria con la siguiente redacción:

“Disposición [*]:

- 1. A los efectos señalados en el artículo 31.2 e) de la presente Ley, tanto para el cálculo de la creación de puestos de trabajo dentro de los seis meses siguientes a su inscripción y el mantenimiento mínimo de ese número del promedio anual de plantilla, no se computarán las cifras de empleo del periodo o periodos afectados por el estado de alarma si el promedio anual de la plantilla se hubiera visto afectado por la ralentización de la actividad provocada por el Covid-19.*
- 2. A los efectos señalados en el artículo 44.6 de la presente Ley, para el cálculo de la plantilla media total de la empresa, no se computarán las cifras de empleo del periodo o periodos afectados por el estado de alarma si en dicho ejercicio el promedio anual de la plantilla se hubiera visto afectado por la ralentización de la actividad provocada por el Covid-19*

Por su parte, igualmente debería ampliarse el plazo para la realización de las inversiones que deben efectuar las entidades ZEC como requisito para acceder al régimen, introduciendo igualmente una Disposición Transitoria:

Disposición (*)

“El plazo a que se refiere artículo 31.2 d) de la presente Ley será de 3 años para aquellas entidades inscritas para las que el plazo de dos años, recogido en dicha disposición, concluyera entre el 14 de marzo de y el 14 de marzo de 2021”

9. Análisis comparativo y algunas observaciones sobre las medidas fiscales adoptadas con motivo del Covid-19

9.1. Introducción

Los tributos son imprescindibles y necesarios para poder financiar la sanidad, la seguridad, la educación, y en general los servicios públicos. Todos debemos contribuir a financiar el gasto público tal como recoge la Constitución Española, en su artículo 31.1 *“Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica, mediante un sistema tributario justo, inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá carácter confiscatorio”*.

Pero también es indudable que la exigibilidad de los tributos debe adaptarse a las posibilidades y circunstancias de cada momento y no debe exigirse en los contribuyentes sobreesfuerzos que pongan en riesgo su salud física ni económica.

No es tarea fácil la de gestionar una crisis por los gobiernos y mucho menos cuando no existen precedentes ni experiencias previas equivalentes. Todas las crisis tienen como denominador común que producen incertidumbres y, en muchas ocasiones, las mismas son el catalizador que multiplica su efecto corrosivo, agravando sus consecuencias, pudiendo llegar a convertirse en otro problema a resolver junto con el detonante originario de la crisis.

Por ello los gobernantes deben realizar sus mejores esfuerzos por dar razonable seguridad a los ciudadanos y a los contribuyentes, produciendo certidumbre, creando reglas claras, generando confianza.

Ante una crisis sanitaria como la creada con el Covid-19, era y es imprescindible la adaptación rápida y clara de las reglas de juego tributario y, es verdad, que en ocasiones esto lleva a tener que improvisar algunas medidas, pero como decía William Shakespeare *“Las improvisaciones son mejores cuando se las prepara”* y nos atreveríamos a decir que aún serían mejores cuando se preparan escuchando atentamente las propuestas de los afectados entre los cuales no podemos obviar a los aplicadores de las normas tributarias y colaboradores sociales (asesores fiscales, inspectores de hacienda).

Desde que empezó la crisis sanitaria del Covid-19, la inmensa mayoría de los países de nuestro entorno han adoptado diversas medidas fiscales para aliviar las consecuencias de la situación actual en las empresas, al objeto de no detraerles la liquidez que precisan para poder mantener su capacidad de producción y funcionamiento durante este periodo, contribuyendo a posibilitar la continuidad de su actividad económica una vez que haya pasado lo peor de la pandemia y a minimizar la exposición de sus trabajadores en estas excepcionales circunstancias.

Unas jurisdicciones han reaccionado algo antes que otras, pero en prácticamente en todos los países analizados se han adoptado cuatro tipos de medidas en materia tributaria:

- Facilidades para aplazar el pago de los tributos, en la mayoría de los casos sin intereses ni recargos.
- Ampliación de plazos para la presentación de las autoliquidaciones de los impuestos con vencimientos más próximos, en un intervalo de entre uno y seis meses.
- Minoración de las cuantías tributarias a liquidar o ingresar atendiendo al impacto del Covid-19.
- Suspensión de plazos de los procedimientos tributarios.

Asimismo, dentro de España la práctica totalidad de las Comunidades autónomas han introducido medidas temporales ante la presente crisis sanitaria sobre los impuestos cedidos, tales como el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y tasas fiscales sobre los juegos de suerte, envite o azar y máquinas recreativas y de azar y, en su caso, sobre los tributos propios.

9.2. Síntesis de las medidas adoptadas en el ámbito nacional e internacional

A continuación, esbozamos una síntesis de las medidas adoptadas en las diferentes jurisdicciones estatales, principalmente las europeas, y las implementadas en la Comunidad Autónoma Canaria, de cuya comparación quizás podamos extraer algunas conclusiones:

España (territorio común)

1. Artículo 14 del Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, donde se contempla la posibilidad de solicitar **aplazamientos de pago** de 6 meses, con devengo de intereses solo en el segundo trimestre, sin aportación de garantía, para las declaraciones-liquidaciones y autoliquidaciones cuyo plazo de presentación e ingreso finalice desde el 13 de marzo y hasta el 30 de mayo de 2020, por importe en conjunto que no exceda de 30.000 €, por cuantías derivadas de los pagos a cuenta del IRPF, pago fraccionado del Impuesto sobre Sociedades y/o el IVA, que anteriormente eran prácticamente inaplazables, pero estos aplazamientos solo son aplicables a quienes no hayan superado los 6.010.121,04 € de volumen de operaciones en 2019. Posteriormente, mediante el Real Decreto Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril se añade la posibilidad de solicitar aplazamiento de las deudas tributarias con las Autoridades Portuarias, por un plazo máximo de 6 meses.
2. **Aplazamiento de deudas derivadas de declaraciones aduaneras** estatales, Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, a destinatario de la mercancía importada sea persona o entidad con volumen de operaciones no superior a 6.010.121,04 euros en 2019, facilitando garantía que podrá ser la garantía de levante que normalmente presta el representante aduanero.
Se concederá el aplazamiento del pago de 6 meses de la deuda aduanera y tributaria correspondiente a declaraciones aduaneras presentadas entre el 2 de abril y el 30 de mayo, superiores a 100 € e inferiores a 30.000 €, sin intereses de demora durante los primeros 3 meses del aplazamiento, con algunas excepciones.
3. Se amplían algunos plazos de procedimientos tributarios y para el pago de los aplazamientos concedidos por la Administración.
4. El Real Decreto Ley 14/2020, de 14 de abril, acordó el **aplazamiento de la presentación de las declaraciones trimestrales** desde el 20 de abril al 20 de mayo a aquellos autónomos y empresas con un volumen de operaciones no superior, en el año 2019, a 600.000 euros.
5. Mediante el citado Real Decreto-ley 15/2020, se introducen medidas de **minoración de las cuantías tributarias a liquidar o ingresar** atendiendo al impacto del Covid-19. Así, se posibilitó el cambio de modalidad de cálculo de los pagos fraccionados del Impuesto sobre

Sociedades para 2020, facilitando que se pueda elegir cuantificarlo en función de la base imponible del periodo, si se considerara más beneficioso a las sociedades con volumen de negocios inferior a 600.000 euros, con efectos desde el primer pago a cuenta y a aquellas otras con volumen inferior a 6.000.000 de euros a partir del segundo pago fraccionado.

Asimismo, se otorgó a las personas físicas en el Régimen de Estimación Objetiva, la posibilidad de renunciar al régimen de módulos del IRPF, permitiéndoseles optar por el Régimen de Estimación Directa Simplificada durante el año 2020 y pudiendo retornar al primero en el año 2021. A los que no renuncien y continúen en módulos se les ajustará el rendimiento neto estimado en renta y la determinación del IVA a ingresar atendiendo a los días que haya estado cerrado el establecimiento con motivo del estado de alarma.

Se reduce temporalmente, hasta el 31 de julio, el tipo impositivo del IVA a las entregas de bienes, importaciones y adquisiciones intracomunitarias de material sanitario destinadas a clínicas o centros hospitalarios, entidades públicas y de carácter social.

Canarias

1. Mediante Orden de 20 de marzo, se amplía hasta el 1 de junio de 2020 la presentación trimestral del Impuesto General Indirecto Canario. Precisándose posteriormente que el plazo para presentar el **IGIC trimestral** con domiciliación del primer periodo de liquidación del IGIC será hasta el 27 de mayo. De forma que los modelos 420 de declaración (para contribuyentes con volumen de operaciones no superior a 6.010.121,04 € en 2019) cuyo vencimiento se producía el próximo 20 de abril podrán presentarse hasta el 1 de junio.

Se amplía hasta el 1 de junio de 2020 el plazo de presentación de las **declaraciones censales** de comienzo, modificación y cese, cuando la fecha de finalización de dicho plazo se produzca durante la vigencia del estado de alarma.

Amplía el plazo de presentación de las autoliquidaciones del **Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos**

Documentados y del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones que vencen o devengan durante el actual estado de alarma.

Amplía hasta el día 1 de junio de 2020 el plazo de presentación de la autoliquidación del primer trimestre del año 2020 de la **Tasa Fiscal sobre los Juegos de Suerte, Envite o Azar**, correspondiente a máquinas o aparatos automáticos.

2. Se amplía en treinta días naturales el plazo de pago de las deudas tributarias derivadas de **importaciones** de bienes en Canarias (IGIC, AIEM,) en la modalidad de pago diferido, respecto a aquellas deudas cuyo vencimiento del plazo de pago se produzca desde el 31 de marzo hasta el día 30 de abril de 2020.
3. Ajusta la determinación de la cuota trimestral del IGIC en Módulos, para múltiples actividades, minorando el número de días de ejercicio de la actividad tomando en cuenta los días del periodo del estado de alarma.
4. Reduce las cuotas fijas de la Tasa Fiscal sobre los Juegos de Suerte, Envite o Azar, correspondientes a las máquinas o aparatos automáticos, tomando en cuenta, de forma proporcional, los días de vigencia del estado de alarma. Decreto ley 4/2020, de 2 de abril.
5. Mediante el Decreto ley 8/2020, de 23 de abril, se reduce temporalmente el tipo impositivo, al 0 %, para las entregas de bienes e importaciones de material sanitario destinadas a clínicas o centros hospitalarios, a entidades públicas y privadas de carácter social, hasta el 31 de julio.

Alemania

1. Desde el 19 de marzo se permite el **aplazamiento del pago** sin intereses del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre Sociedades y el IVA, vencidos o que venzan hasta el 31 de diciembre de 2020 e incluso con vencimiento posterior al 31 de diciembre de 2020, aunque en este último caso se exige una justificación adicional.

Los estados federados (*Länder*) tienen instrucciones de no ser muy estrictos cuando revisen las condiciones para conceder los aplazamientos y de no rechazar las solicitudes, aunque los

- contribuyentes no hayan podido cuantificar los daños que hayan podido sufrir.
2. **Reducciones de las liquidaciones pagos a cuenta** a realizar por autónomos y empresarios, tan pronto como quede claro que los ingresos de un contribuyente en el año en curso serán más bajos de lo esperado antes de la pandemia. Los pagos anticipados se reducirán con el fin de aumentar su liquidez. Las reducciones no deben ser rechazadas, aunque los contribuyentes no puedan probar detalladamente el valor de las pérdidas incurridas.
 3. **Suspensión de la posibilidad de embargar cuentas corrientes y de imponer en general recargos** por pagos atrasados, hasta el 31 de diciembre de 2020, siempre que el deudor pueda acreditar que se ha visto directamente afectado por los efectos del coronavirus. Esta medida también se aplica al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, al Impuesto sobre Sociedades y al IVA.

Estados Unidos

1. Desde el 27 se permite solicitar la devolución del exceso pagado por el impuesto sobre la renta federal, en 2017, 2018 o 2019, con bases imponibles negativas generadas en 2020 (*carry back*) y la elevación del límite a la deducibilidad de gastos financieros.
2. Se admiten aplazamientos de 90 días en los pagos de los impuestos de sociedades (hasta 10 millones de dólares), sin intereses ni penalizaciones, a nivel federal.
3. Se amplía el plazo para la presentación de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, en 90 días, desde el 15 de abril hasta el 15 de julio (hasta 10 millones de dólares).
4. Se pospone el ingreso de las retenciones de los trabajadores durante el año 2020 aplazándose su pago en dos anualidades.

Francia

1. Aplazamiento por período de 3 meses sin intereses y sin necesidad de presentar ningún tipo de justificación del pago de los impuestos directos tales como el Impuesto sobre Sociedades e impuestos equivalentes al IAE. El IVA no se ha incluido en las medidas adoptadas.

En supuestos particularmente complejos, las devoluciones de impuestos podrán decidirse tras un análisis individual de las solicitudes.

2. Los trabajadores autónomos profesionales pueden reducir el tipo de retención aplicable en sus facturas.
3. Las sanciones pueden verse reducidas acordándose un compromiso de pago.

Holanda

1. Aplazamiento del pago de impuestos general, reduciendo los intereses al 0,01 %.
2. Posibilidad de solicitar devolución de ingresos tributarios realizados con estimaciones de beneficios si se prueba que este será menor al final del ejercicio.
3. Posibilidad de recuperar el IVA no cobrado de los clientes.
4. Posibilidad de trasladar pérdidas del ejercicio 2020 al ejercicio 2019.

Irlanda

1. PYMES que facturen menos de 3 millones de euros dejarán de pagar intereses por los aplazamientos de impuestos.
2. El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto sobre Sociedades no se pagarán hasta el 12 de noviembre de 2020.

Italia

1. Suspensión, sin límites de facturación, para los sectores más afectados (turismo-hoteler, el balneario, el transporte de pasajeros, los restaurantes y bares, la cultura, el deporte, la educación, los parques de atracciones, los eventos, las salas de juegos) de las retenciones de impuestos e IVA, cuyo plazo vencía entre el 8 de marzo y el 31 de mayo.
2. Suspensión de los plazos de pago y contribuciones fiscales para los contribuyentes con volumen de negocios que no supere los 2 millones de euros (pagos de IVA, retenciones y contribuciones en marzo). Para los operadores económicos a quienes no se aplica la suspensión, la fecha límite para los pagos adeudados a las administraciones públicas, se pospone.

3. Desde el 17 de marzo, la presentación de la declaración y en su caso el pago se podrá efectuar hasta el 31 de mayo de 2020 o en un máximo de cinco cuotas mensuales iguales, a partir de mayo de 2020, sin intereses de demora ni sanciones o hasta el 30 de junio de 2020, también sin sanciones.
4. Suspensión hasta el 31 de mayo de 2020 de las actividades de liquidación, control, evaluación, cobranza y litigio, por parte de las oficinas de la Administración Tributaria.

Portugal

1. Ampliación del plazo de presentación del Impuesto sobre Sociedades de 2019 desde el 31 de mayo al 31 de julio de 2020, sin intereses ni recargos. El primer pago a cuenta de Sociedades que vencía el 30 de marzo se aplaza al 30 de junio de 2020.
2. Las situaciones de infección o aislamiento preventivo de los contribuyentes y/o sus asesores certificadas por las autoridades sanitarias, se considerarán causa razonable de retraso en el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

Reino Unido

1. Aplazamiento del pago fraccionado del IRPF de los autónomos previsto para el día 31 de julio de 2020 hasta el 31 de enero de 2021.
2. Establecimiento de acuerdos de pago con la Agencia Tributaria Británica utilizando líneas de ayuda Covid-19.
3. No se requerirá a ninguna empresa que realice pagos del IVA para el próximo trimestre que será aplazado hasta finales de junio de 2020 sin intereses.
4. Las devoluciones de impuestos directos se pueden decidir en el marco de un examen individualizado de las solicitudes.

Rusia

Pequeñas y medianas empresas afectadas por el Covid-19 obtendrán un aplazamiento de seis meses de todos los impuestos, excluido el IVA.

Suiza

Compromiso de la Agencia Tributaria Suiza de tratar las solicitudes de aplazamiento de forma generosa durante la crisis sanitaria derivada del Covid-19.

1. Suspensión de todos los procedimientos de ejecución de deuda tributaria hasta el 19 de abril de 2020.
2. Exención de intereses para todas las solicitudes de aplazamiento de deudas tributarias cumplimentadas entre el 20 de marzo y el 31 de diciembre de 2020.

9.3. Observaciones sobre las medidas adoptadas

Todos los países del entorno de España han aplicado medidas tributarias excepcionales como consecuencia de la crisis sanitaria. La inmensa mayoría de los estados ha considerado vital utilizar herramientas fiscales temporales e inmediatas para frenar o paliar la otra pandemia que se nos avecina en forma de crisis económica.

El Gobierno de España y los del resto de países señalados han aplicado medidas que van desde el aplazamiento de deudas tributarias hasta el diferimiento en la presentación de autoliquidaciones (por aprobar en España a la fecha de la redacción de este documento).

Comparando las medidas españolas con las aprobadas por el resto de los países de nuestro entorno, podemos extraer las siguientes conclusiones:

- a) Los beneficiarios de las medidas adoptadas en territorio común están excesivamente limitados, de forma que se impide a muchísimas empresas poder acogerse a las mismas. Así, el aplazamiento de deudas con exención de aportar garantías se ve restringido a las empresas que facturan menos de 6 millones de euros y su cuantía a un máximo de 30.000 €. La posibilidad de diferir la presentación de las declaraciones trimestrales más allá del 20 de abril sólo se disfrutaría por las empresas que facturen menos de 600.000 € y el cambio de modalidad de cálculo de los pagos fraccionados del Impuesto sobre Sociedades a entidades con volumen de negocios inferior a 6.000.000 de euros. Umbrales que excluyen a muchas empresas de reducida dimensión de la posibilidad de acogerse a dichas medidas y a muchas empresas medianas y grandes igualmente

afectadas por el coronavirus. Es nuestra opinión, ante la situación difícil que está pasando todo el tejido empresarial, que estas medidas deberían tener un carácter general, como en la mayoría de los países analizados, contribuyendo realmente a la supervivencia de un mayor número de negocios.

- b) Ciertas medidas adoptadas por algunos países del entorno podrían ser muy beneficiosas y cabría aplicarlas en España como la posibilidad de trasladar y compensar pérdidas con beneficios del pasado (Holanda, Estados Unidos), o la elevación del límite de deducibilidad de los gastos financieros (Estados Unidos).

Mención especial merece la extensión del plazo de presentación y pago del Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas que la amplia mayoría de países a nivel mundial ha aprobado (Irlanda, Estados Unidos, Austria, Bélgica, Chipre, República Checa, Israel, Corea, Polonia, Ucrania, Bolivia, Canadá, República Dominicana, Honduras, Japón, Lituania o Portugal) mientras España no lo ha hecho. Esta medida, dada la dureza del confinamiento llevada a cabo en nuestro país, sería positivamente valorada por las empresas y los operadores fiscales, cuyo trabajo se ha visto demorado por la dificultad por parte de los contribuyentes de facilitar la documentación e información.

- c) La mayoría de los países han sido más rápidos y ágiles aprobando medidas tributarias relativas a las autoliquidaciones. En el caso de España, sorprendió enormemente que la extensión del plazo de presentación de los modelos tributarios relativos al primer trimestre cuyo vencimiento era el pasado 20 de abril, no fuera publicada en el Boletín Oficial del Estado hasta el 15 de abril, día que vencía la posibilidad de domiciliar sus pagos. No obstante, debe reseñarse que en Canarias, y en algunas otras comunidades autónomas, la Administración Tributaria, ha actuado con razonable prontitud, estableciendo medidas de aplazamiento de pagos y de presentación de autoliquidaciones, aunque algunas fueran limitadas a las pequeñas empresas.
- d) Las normas españolas no han sido lo suficientemente claras, especialmente las relativas a la suspensión de los procedimientos. Están requiriendo interpretaciones por parte de los agentes implicados a través de la publicación de Preguntas Frecuentes o Notas Aclaratorias, y algunas rectificaciones normativas.

Opinamos que las anteriores medidas estatales de carácter temporal son claramente insuficientes y deben ser complementadas ampliando a sus beneficiarios e incorporando incentivos tributarios que animen la actividad económica y el mantenimiento del empleo en el territorio común, con el objeto de que contribuyan a una salida lo más ágil posible de la crisis económica post-Covid-19.

Asimismo, en el ámbito de Canarias, es fundamental que se adopten medidas específicas adicionales, para que el bache económico y social del archipiélago no sea aún mayor dada la excesiva dependencia del sector turístico y la condición de ultraperiféricas que tienen las Islas, al objeto de evitar consecuencias que podrían llegar a ser catastróficas para su población.

Por ello es importante y urgente, aclarar el marco normativo de los aspectos tributarios del REF, dotándolo de seguridad jurídica para los contribuyentes, ofreciendo un grado de certeza razonable a los operadores económicos de los incentivos, e imprescindible adaptarlos a las excepcionales circunstancias que estamos viviendo en 2020 con origen en la pandemia del Covid-19.

BLOQUE IV. EL REF EN LA RECONSTRUCCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL

10. Reflexiones sobre el REF como herramienta al servicio de la reconstrucción económica y social de Canarias tras la crisis provocada por el Covid-19

Ante el panorama devastador provocado en el mundo por la pandemia del coronavirus, las personas integrantes de la Cátedra REF de la ULPGC han expresado su preocupación por la situación de gran incertidumbre que afronta Canarias, un territorio que por su carácter insular y ultraperiférico, y su gran dependencia del sector turístico, acusará con mayor intensidad las graves consecuencias económicas y sociales de la misma.

Desde la perspectiva de las consecuencias de la crisis sanitaria sobre el desarrollo de la actividad económica en Canarias, se han presentado en este foro distintas propuestas dirigidas, en su mayoría, a instar la flexibilización de los requisitos temporales y objetivos exigidos para el disfrute de los incentivos fiscales integrantes del REF, habida cuenta la ralentización económica en cascada que, empezando por el sector turístico, impedirá su cumplimiento, con los efectos desfavorables consiguientes para los potenciales beneficiarios. Dado el carácter de Ayudas de Estado de dichos incentivos en el Derecho de la Unión Europea (UE), se es consciente de que la introducción de criterios de flexibilización exigirá la iniciación de las negociaciones pertinentes con las autoridades comunitarias.

Siendo tal planteamiento imprescindible en la tesitura actual, las dimensiones de la crisis económica que se avecina exigen una reflexión desde una perspectiva mucho más amplia. Una reflexión en la que ha de explorarse todo el potencial del REF de Canarias para coadyuvar a paliar las graves consecuencias económicas y sociales de la pandemia.

La Cátedra REF es, a nuestro juicio, un foro muy cualificado para llevar a cabo esa reflexión, ya que entre los objetivos que inspiran su creación se encuentran el contacto directo con las necesidades que en cada momento deben ser cubiertas por el REF; **proponer** al Gobierno y al Parlamento de

Canarias los **cambios normativos** exigidos por la evolución del REF en momentos puntuales, y en las periódicas adaptaciones cada siete años a las directrices europeas y, en fin, **constituir un foro** permanente de discusión del REF.

El Régimen Económico y Fiscal de Canarias es una institución histórica, cuya razón de ser es promover el desarrollo económico y social del archipiélago. Como dispone su Ley reguladora (Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias), dada la consideración de Canarias como región ultraperiférica, el REF comprende un conjunto de medidas económicas y fiscales destinadas a garantizar la cohesión económica, social y territorial del archipiélago. Con ello se pretende que la lejanía, la insularidad y las limitaciones estructurales permanentes de las Islas sean compensadas a través de políticas específicas y suficientes. Con el fin de dar cumplimiento a tales objetivos, la Ley contiene mandatos específicos dirigidos a los poderes públicos en materias tales como la política energética y medioambiental, infraestructuras de telecomunicaciones, políticas agrícola y pesquera, política fiscal (artículo 3 bis), creación de empleo (art. 21 y 24 bis), fomento de la integración social (artículo 21 bis) o en materia de formación profesional (artículo 23).

También a las universidades canarias se les asigna un papel fundamental en este empeño, y así se las vincula a la economía productiva de Canarias a través de la investigación, la innovación, la formación y la aplicación de conocimiento de excelencia. (artículo 22 bis).

El sector empresarial es objeto de una atención especial en la Ley del REF, en cuanto la misma articula un bloque de incentivos destinados a compensar la discontinuidad territorial, a promover actividades generadoras de empleo y que acrecienten la competitividad interior y exterior las empresas, y a fomentar las inversiones privadas en Canarias. Entre dichos incentivos cabe referir el previsto en el artículo 22 de la Ley del REF consistente en la apertura de líneas de préstamos con tipos de interés preferente en favor de las pequeñas y medianas empresas para la adquisición de activos fijos o las medidas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas del sector primario y al desarrollo de las cooperativas

agrícolas, todo ello para alcanzar una mayor capacidad de autoabastecimiento (artículo 24).

Pero los incentivos de mayor alcance son de naturaleza fiscal. En concreto, en materia de imposición indirecta, el artículo 25 de la Ley del REF establece las exenciones en el Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, así como en el Impuesto General Indirecto Canario por la adquisición de bienes de inversión. En cuanto a la imposición directa, el artículo 26 contempla, en relación con el Impuesto de Sociedades y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, una bonificación en favor de las empresas establecidas en Canarias productoras de bienes corporales, propios de actividades agrícolas, ganaderas, industriales y pesqueras. Con relación al Impuesto de Sociedades y el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el artículo 27 regula la Reserva para Inversiones en Canarias, la cual materializa la posibilidad de que, como se declara en el preámbulo de la Ley, los empresarios accedan a cotas importantes de ahorro fiscal como contrapartida a su esfuerzo inversor con cargo a sus propios recursos. El artículo 27 bis regula la deducción por inversiones en territorios de África Occidental. El artículo 28 y siguientes de la ley regula la Zona Especial Canaria, concebida como una zona de baja tributación en la imposición directa y de nula tributación en la indirecta, cuya finalidad declarada es promover la creación de empleo de calidad, el desarrollo económico y social del archipiélago y la diversificación de su estructura productiva. Finalmente, El título VII de la citada Ley regula el Registro Especial de Buques y Empresas Navieras, aunque al bloque de incentivos fiscales contenida en la misma ha de añadirse el régimen especial de deducciones por inversiones en Canarias regulado en el artículo 94 de la Ley 20/1991 de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

Tales incentivos, como se ha indicado anteriormente, tienen el carácter de Ayudas de Estado consideradas, conforme al artículo 107.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), compatibles con el mercado interior. Ello encuentra su fundamento en el artículo 349 del TFUE que reconoce a Canarias como región ultraperiférica, en cuanto sus características de gran lejanía, insularidad, reducida superficie y

dependencia económica de un reducido número de productos, dibujan una situación estructural, económica y social que perjudican gravemente su desarrollo. La compatibilidad de los mismos con el Derecho Comunitario, en su actual configuración para el período 2014-2020, deriva de su adecuación al Reglamento General de Exención por categorías (Reglamento (UE) N° 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014).

Conviene destacar, por otro lado, que el sector empresarial no solo es receptor de incentivos orientados a procurar su competitividad, como instrumento de desarrollo económico; también es destinatario de un requerimiento acorde con las nuevas orientaciones que poco a poco se van abriendo paso en relación con el modelo productivo. Nos referimos a la **Responsabilidad Social Empresarial (RSE)**, entendida, según la Resolución del Parlamento Europeo de 13 de marzo de 2007, como la integración voluntaria de las consideraciones medioambientales y sociales en las actividades empresariales, un concepto que se enmarca dentro de la estrategia europea de desarrollo sostenible. Se pretende avanzar hacia un modelo productivo del que se espera la contribución de las empresas en la lucha contra la exclusión social y la degradación ambiental. En la referida resolución, el Parlamento considera que una gestión seria de la RSE por parte de las empresas puede contribuir, tanto a la creación de puestos de trabajo, la mejora de las condiciones de trabajo y el respeto de los derechos de los trabajadores, como al fomento de la investigación y el desarrollo de las innovaciones tecnológicas. Considera, asimismo que el hecho de que las empresas apadrinen actividades educativas proporcionaría un valor añadido a las políticas europeas en el ámbito de la cultura y de la formación permanente. Pues bien, el artículo 3 ter de la Ley del REF, bajo el título Principios derivados de la cohesión social y territorial, dispone que los poderes públicos promoverán y potenciarán la Responsabilidad Social Corporativa de las empresas canarias. Y el artículo 20.8 de la misma Ley dispone: *“Los poderes públicos promoverán la aplicación del principio de responsabilidad Social Corporativa de las Empresas en las entidades beneficiarias de incentivos económicos regionales, en consonancia con lo que en tal materia regula la estrategia de España y de la Unión Europea”*.

Las líneas de actuación en el marco del REF para afrontar las consecuencias económicas y sociales de la pandemia en Canarias

Con independencia, o junto con las medidas que se adopten por los poderes públicos para el conjunto del país, cabe preguntarse qué posibilidades ofrece el REF de Canarias para coadyuvar a reducir las graves consecuencias económicas y sociales derivadas de la crisis sanitaria del Covid-19. En este sentido, pueden identificarse, básicamente, tres líneas de actuación.

- **En una primera línea**, resulta aconsejable promover la flexibilización de los requisitos temporales y objetivos a los que se condiciona el disfrute de determinados incentivos fiscales a la inversión empresarial, dado que la ralentización de la actividad económica puede hacer de difícil o imposible cumplimiento dichas condiciones. Esta línea de actuación exige una renegociación con las autoridades comunitarias para introducir modificaciones en la regulación legal de los mismos. Por otro lado, la flexibilización debe condicionarse, en nuestra opinión, a la justificación de una real imposibilidad del cumplimiento de los requisitos y su relación directa o indirecta con la crisis económica derivada de la pandemia.

- **Una segunda línea** de actuación consistiría en dar un impulso decidido a todo el potencial del REF para reducir el negativo impacto de la crisis económica derivada de la pandemia sobre la cohesión social y el desarrollo económico de las Islas.

A este respecto, y, en primer lugar, los poderes públicos, particularmente las autoridades autonómicas, deben desplegar todos los mecanismos legales del REF disponibles en las materias anteriormente señaladas. El sector educativo resulta estratégico, y a este respecto, constituye un objetivo prioritario avanzar en la formación profesional utilizando los mecanismos previstos en el artículo 23 de la ley del REF.

En segundo lugar, cabe apelar a la Responsabilidad Social Corporativa de las empresas canarias. A ellas corresponde un papel indiscutible en distintos planos, entre los que puede destacarse: **1)** La aplicación de una política laboral responsable que reduzca la sangría del desempleo y del empleo precario. **2)** Una mayor implicación en las actividades de investigación, desarrollo e innovación tecnológica a través, por ejemplo, de la materialización de la reserva para inversiones en Canarias mediante la contratación de proyectos con las universidades canarias, organismos públicos de investigación y centros de innovación y tecnología de

Canarias, posibilidad reconocida en el artículo 27.6 de la Ley 19/1994. 3) Un mayor compromiso con la sociedad, que se refleje, por ejemplo, en la contribución a la reducción de la brecha digital en materia educativa que tanto se ha puesto en evidencia con la pandemia. También cabe mencionar en este punto la necesidad de incrementar las inversiones en actividades socio sanitarias o en residencias de mayores, las cuales, por lo demás permitirán disfrutar del beneficio fiscal de la RIC de acuerdo con el artículo 27.4 de la Ley del REF. 4) La reorientación, en la medida de la posible, de la actividad económica, que, al tiempo que permita diversificar la estructura del modelo productivo de Canarias reduciendo la dependencia del sector turístico, contribuya a la transición ecológica.

En tercer lugar, las universidades canarias constituyen una pieza fundamental en esta labor de reconstrucción. De ellas se espera que redoblen los esfuerzos que ya se vienen realizando en investigación, particularmente en todo lo relacionado con la pandemia, así como en desarrollo e innovación y en formación. Sin la intervención de las universidades, el cambio del modelo productivo no será posible, porque a ellas corresponde la formación de mujeres y hombres con alta cualificación, lo cual es consustancial a esta transformación. Pero para que puedan alcanzarse tales objetivos es necesario, especialmente en la situación actual y venidera, garantizar una financiación suficiente tanto en materia de inversiones como en la renovación de las plantillas de profesorado y de personal de administración y servicios de las universidades canarias.

- **La tercera línea de actuación** frente a la crisis económica derivada de la pandemia tiene que ver con la reorientación de algunos de los mecanismos previstos en la Ley del REF para adaptarlos a las actuales circunstancias, y que requerirá la iniciación de negociaciones con las autoridades comunitarias. En este sentido entendemos que la reserva para inversiones en Canarias puede constituir una herramienta útil. Concretamente, entre los instrumentos de materialización de la RIC, es ahora objeto de nuestra atención el previsto en el artículo 27.4 D) 4º de la Ley, conforme al cual las cantidades destinadas a la RIC deberán materializarse, entre otras, en la *suscripción de Títulos valores de deuda pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, de las Corporaciones Locales canarias o de sus empresas públicas u*

Organismos autónomos, siempre que la misma se destine a financiar inversiones en infraestructura y equipamiento o de mejora y protección del medio ambiente en el territorio canario, con el límite del cincuenta por ciento de las dotaciones efectuadas en cada ejercicio. A estos efectos, el Gobierno de la Nación aprobará la cuantía y el destino de las emisiones, a partir de las propuestas que en tal sentido le formule la Comunidad Autónoma de Canarias, previo informe del Comité de Inversiones Públicas.

Dada la actual situación y su previsible persistencia a medio y largo plazo en Canarias, debería reorientarse este instrumento de materialización para permitir que el endeudamiento público en Canarias por esta vía pueda destinarse, sin la limitación cuantitativa actual, no solo a inversiones en infraestructuras y equipamiento o de mejora y protección del medioambiente, sino también a todas aquellas actuaciones que a la CAC incumbe acometer para reducir las gravísimas consecuencias sociales de la pandemia en Canarias¹⁹. Entre ellas hay que señalar una emergencia especialmente preocupante en materia educativa: la brecha digital, que ha colocado en grave situación de desventaja a un amplio sector de la población en el acceso al fundamental servicio público de la educación en la modalidad no presencial.

En definitiva, ante la crisis económica que según todos los indicadores se desatará como consecuencia de la pandemia del coronavirus, y su especial incidencia en las Islas, es justo esperar que el REF, concebido secularmente como un instrumento de desarrollo económico y cohesión social, se utilice al servicio de la sociedad canaria en su conjunto. Para ello se hace necesario poner en marcha líneas de actuación dirigidas a la flexibilización condicionada de los requisitos para el disfrute de los beneficios fiscales empresariales, a la intensificación de los mecanismos que la ley dirige a los poderes públicos y a los agentes económicos, y a la reorientación o reformulación de algunos de ellos, de modo que respondan más eficazmente a los objetivos de favorecer el desarrollo económico y social de Canarias en los tiempos venideros.

¹⁹ Todo ello sin menoscabo de la apreciación que hicimos en el apartado 2 de que hoy por hoy no es atractiva desde el punto de vista financiero y su coste derivado la emisión de este tipo de bonos para la CAC o los Cabildos.

CONCLUSIONES

Bloque I. La repercusión económica de la crisis y las vías de financiación

Después de dos meses desde la aprobación del estado de alarma existen suficientes evidencias para intuir una recesión sin precedentes en las economías más importantes del mundo y que afecta de forma muy particular a España, no solo por la intensidad que ha tenido el coronavirus en nuestro país, sino también por la importancia de los servicios en su estructura económica y por la vulnerabilidad de un tejido empresarial caracterizado por su reducido tamaño.

Son múltiples los organismos y analistas que tratan de medir la repercusión económica que va a tener el Covid-19 en el corto plazo, tanto en términos económicos —reducción del PIB— como de empleo. Incluso los escenarios más optimistas revelan una situación claramente preocupante y muy compleja para la política económica. Las medidas de emergencia adoptadas por el Banco Central Europeo y el gobierno español responden a esta situación, aunque será necesario valorar periódicamente la intensidad de los estímulos con el propósito de que pueda conservarse el tejido empresarial y el mantenimiento de empleo.

Canarias no se encuentra entre las regiones españolas más afectadas por la crisis sanitaria, pero presenta singularidades que prevén una mayor intensidad de la recesión económica. Ello está motivado por los efectos directos e inducidos que tiene el turismo en la economía de las Islas y también por las propias singularidades del REF que afecta de forma inmediata a la financiación de las administraciones públicas canarias, tanto autonómica como locales. Las esperanzas se han puesto en la recuperación turística de Canarias como destino seguro mediante sistemas y tecnologías que permitan la minimización de riesgos y lograr la confianza de los turistas.

La temporalidad de la crisis se enfrenta a la incertidumbre de despejar muchas incógnitas relacionadas con el Covid-19 como es su carácter estacional, saber si las medidas de confinamiento logran un descenso en la curva de contagios o qué medidas van a definirse en el post-confinamiento (política de erradicación o de mitigación para que el sistema sanitario pueda asumir las hospitalizaciones). En este contexto, el

factor de seguridad va a ser una clave determinante para la recuperación a la normalidad y, en este sentido, el destino de Canarias puede estar en mejores condiciones que otros más alejados y con sistemas sanitarios menos desarrollados. Las esperanzas se han puesto en convertir al Archipiélago en un laboratorio turístico mundial de seguridad.

Valorar el impacto en la economía va a depender de la propia duración del problema sanitario que ha tratado de oxigenar los gobiernos con medidas que tienen un determinado recorrido temporal. Entre las medidas aprobadas por el gobierno español destacan los avales para facilitar la liquidez de autónomos y empresas al objeto de mantener el empleo y compensar las necesidades de tesorería.

Cabe esperar que la mayor fortaleza y solvencia del sector bancario español, unido a los mecanismos de apoyo del Banco Central Europeo y los avales públicos, permitan dar respuesta a parte de las necesidades de las empresas, pymes y autónomos. Será factible para quienes eran claramente viables antes de la crisis y especialmente si el acceso a la liquidez además se acompaña con los efectos positivos de los ERTE, en tanto que estos permiten mantener los vínculos entre empleados y empresa hasta que se pueda reanudar la actividad. Esto es un elemento básico para Canarias dado que cabe esperar una reanudación más lenta de la actividad económica al depender de la apertura de sus fronteras físicas (insulares, regionales e internacionales).

Debemos ser conscientes que las medidas para mejorar la liquidez de las empresas, el mantenimiento de los ERTE y las moratorias fiscales, entre otras medidas de política económica, supondrán un incremento histórico del déficit y de la deuda pública española. Es probable que el mayor endeudamiento para atenuar el impacto económico y social de esta crisis terminará recayendo en la sociedad española a medio plazo.

Europa no supo responder a las necesidades sanitarias de los países más castigados por Covid-19, especialmente con Italia, apreciándose recientemente cambios en el tono y en el fondo que invitan a un mayor optimismo. El 8 de mayo de 2020 los ministros de Economía y Finanzas de la eurozona acordaron las características y condiciones del fondo europeo de rescate (MEDE) con 240.000 millones de euros de los 540.000 millones que el Eurogrupo acordó movilizar el 9 de abril de 2020 (se completa con

los 200.000 millones de créditos y programa del Banco Europeo de Inversiones para empresas y los 100.000 millones para el programa SURE para financiar en cada país mecanismos similares al ERTE español y las ayudas a los autónomos). Cada país podrá solicitar a partir de junio de 2020 el equivalente del 2% de su PIB (algo superior a 24.000 millones para España) a través de una línea de crédito disponible hasta el 13 de diciembre de 2022, con posibilidad de ampliar plazo y condicionada a un tipo de interés simbólico (0.115%) y un vencimiento a diez años. Lo relevante de este crédito destinado a financiar los gastos sanitarios, tanto directos como indirectos, es que no exige reformas estructurales a los países solicitantes y tampoco la supervisión posterior mediante planes de austeridad. Además, el Eurogrupo parece estar comprometido en seguir reforzando sus esfuerzos para dar respuesta al coronavirus.

En el presente documento se sintetizan los requisitos y procedimientos a seguir por autónomos y empresas para la obtención de las distintas modalidades de financiación ante las entidades financieras, si bien es de interés destacar en estas conclusiones que el éxito de esta estrategia depende del montante de financiación que realmente llegue a autónomos y empresas, siendo necesario que las entidades financieras tengan un protagonismo y actúen con eficacia y responsabilidad.

Por otra parte, la Comisión Europea y el Consejo de la Unión Europea (UE) han activado por primera vez la cláusula de escape general que permite aplicar la máxima flexibilidad a las reglas presupuestarias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, dando cobertura a las desviaciones temporales que se produzcan en cuanto al cumplimiento de las reglas fiscales como consecuencia de la crisis. En este sentido, la AIREF, en su informe sobre el programa de estabilidad de España para 2020, ha estimado el déficit de las administraciones públicas entre el 10,9% y el 13,8% del PIB, lo que haría que la deuda quedara al cierre del ejercicio entre el 116% y el 122% del PIB.

Por su parte, cabe esperar que el Gobierno de España adapte los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para 2020, lo que permitiría, dependiendo de sus cuantías, que las comunidades autónomas no se vean obligadas a tomar medidas estructurales por los efectos de la crisis en las cuentas públicas, lo que supondrá, por otro lado, un aumento

del déficit y de su endeudamiento, si bien todo ello dependerá también de las cuantías de las transferencias que se asignen finalmente a las comunidades autónomas en general y a la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC) en particular a través del fondo de transferencias recientemente anunciado por el Gobierno de España. Así mismo, para el conjunto de las CCAA de régimen común será de especial relevancia la nueva actualización que se hiciera, en su caso, de las entregas a cuenta del Sistema de Financiación Autonómica (SFA) para 2020, tras considerar el efecto de la crisis en la recaudación de los tributos cedidos, si bien por ahora la opción mantenida por el Gobierno de España es su mantenimiento. Por otro lado, en el caso particular de Canarias será preciso tener en cuenta también sus nuevas previsiones relativas a los impuestos sobre la producción y la importación, dado que estos impuestos tienen un mayor peso en su financiación en relación al resto de comunidades autónomas de régimen común como consecuencia del REF, y para los que cabe esperar un fuerte descenso dada su vinculación con el consumo y, por tanto, con el turismo.

España cuenta con niveles de deuda pública en relación al PIB superiores al promedio de la zona euro, lo que incrementa su necesidad de contar, en la coyuntura actual, con mecanismos que faciliten el acceso a la deuda en condiciones que no resulten especialmente gravosas, como pueden ser instrumentos consistentes en deuda mutualizada a nivel de la UE, o mecanismos similares. En el ámbito autonómico, la CAC parte de una situación más positiva que el promedio en cuanto a su saldo presupuestario –superávit en los últimos ejercicios- y deuda –segunda CA con menor deuda pública sobre el PIB-, si bien no debe obviarse que sus ingresos dependen en gran medida de las transferencias corrientes con origen en el SFA, como consecuencia principalmente de la menor presión fiscal indirecta inherente al REF.

El nuevo escenario de disminución de ingresos públicos generalizado como consecuencia del descenso de la actividad económica y el impacto de las distintas medidas adoptadas para paliar la crisis afectarán inexorablemente a las disponibilidades de liquidez, por lo que en este contexto serán clave los mecanismos extraordinarios de financiación que para tal fin viene proporcionando el Estado. En este sentido, siempre y

cuando las necesidades de endeudamiento puedan ser atendidas a través de estos mecanismos de financiación estatales en condiciones económicamente ventajosas, la financiación de la CAC a través de emisiones de deuda pública aptas para la materialización de la RIC no resultaría prioritaria.

Bloque II. El papel de la universidad

El artículo 22 bis de 1 de la Ley 19/94 señala que teniendo en cuenta la condición de región ultraperiférica de Canarias, las Universidades de las islas son centros de referencia a efectos del señalamiento de las políticas universitarias del Estado español. Es claro que el sector productivo de Canarias necesita de personal cualificado y es imprescindible que se consoliden las plantillas dentro de las universidades públicas canarias (profesorado y personal de administración y servicios). En cuanto al estudiantado, necesita un reforzamiento de las becas y ayudas por parte de la Comunidad Autónoma Canaria y de la Administración del Estado para poder hacer frente a las matrículas que les garanticen la formación universitaria en una situación de recesión económica profunda.

El artículo 22 bis 3 de la Ley 19/94 afirma que la Administración General del Estado fomentará la condición de las Universidades Canarias como centros de referencia nacional a través de acciones o programas específicos. Es necesario que se potencie la investigación biosanitaria desde todas las perspectivas, no solo la biomédica estricta, sino también la tecnológica que nos permita hacer frente a nuevos episodios como el sufrido con el Covid-19. Una investigación dirigida además a la constitución de al menos un sector industrial que tenga cierta capacidad autónoma de respuesta. De hecho, se trabaja en la elaboración de un plan de soberanía científico-tecnológica de las Islas Canarias. Y a su vez es misión de las universidades canarias llevar a cabo proyectos de investigación relacionados con la regeneración del tejido social, económico y empresarial desde metodologías amplias con la implicación de distintas áreas y financiación canaria, nacional e internacional.

Es necesario se amplíe la inversión del gobierno del Estado y de Canarias en relación al campus de Ciencias de la Salud de las Universidades

canarias que dada la demanda se hace insuficiente de acuerdo a fines de utilidad pública. Por último, el traslado de la actividad académica de una universidad presencial a una modalidad no presencial en procesos bidimensionales: de las aulas a las metodologías *e-learning* y viceversa supone un proyecto novedoso. Su dimensión debe trazarse a largo plazo con la financiación adecuada por la complejidad de los procedimientos que implica: formación académica del alumnado, desarrollo de materiales y procedimientos en una sociedad como la canaria que tiene que hacer frente de manera urgente a la brecha digital.

Bloque III. Las medidas fiscales y la necesaria adaptación del REF

Desde el punto de vista tributario, las consecuencias económicas de la crisis del coronavirus exigen puntuales cambios en la legislación general y en la específica del REF, que permitan, por un lado, que las empresas se vean correspondidas por la Administración en los efectos negativos de la crisis, tanto en su tesorería como en la cuenta de resultados, con eficaces y generosas moratorias en el pago de sus impuestos; y por otro, que la inactividad temporal e incluso el indeseado cese definitivo de la actividad empresarial por causas sobrevenidas de la crisis no supongan ni el incumplimiento de la dotación RIC con el previsto desfase entre la declaración del Impuesto sobre Sociedades 2019 y la posterior aprobación de las cuentas anuales ni el de los plazos de materialización y mantenimiento de las inversiones y la creación de puestos de trabajo afectos a los incentivos fiscales de la RIC, DIC y ZEC. El elemento común que une la exigencia general de una moratoria en los pagos tributarios con la específica de evitar el incumplimiento de la normativa REF respecto a los incentivos es precisamente la causa de fuerza mayor derivada del estado de alarma. Fuerza mayor que ha sido reconocida por los Altos Tribunales de Justicia como causa eximente en el cumplimiento de numerosas obligaciones fiscales.

Sin embargo, tal como señalamos en el estudio comparativo de las medidas fiscales decretadas por las autoridades de los países de nuestro entorno, las medidas más cicateras, con diferencia, de todas son desafortunadamente las tomadas por el ejecutivo español, sin que las mejoras experimentadas en la legislación en este mes hayan sido

significativas, ya que solo afectan a las empresas que hayan facturado menos de 600.000 € en 2019.

Bloque IV. El REF en la reconstrucción económica y social

El Régimen Económico y Fiscal de Canarias constituye una herramienta más que, junto a las medidas de carácter general, ha de ponerse al servicio de la reconstrucción social y económica para superar las devastadoras consecuencias de la pandemia del coronavirus. Para alcanzar tal objetivo, en la actual tesitura deben ponerse en marcha, al menos, las siguientes líneas de actuación: 1) Negociación con las autoridades comunitarias para obtener la flexibilización condicionada de los requisitos legales de determinados beneficios fiscales empresariales; 2) Despliegue de todos los mecanismos que la ley del REF pone a disposición de los poderes públicos y que coadyuvarán a la reorientación del modelo productivo en Canarias, particularmente en materia de transición ecológica y en el sector educativo, con especial atención a la eliminación de la brecha digital existente en la población canaria y al desarrollo de la formación profesional; 3) Intensificación de la Responsabilidad Social de las empresas en materia de creación de puestos de trabajo y mejora de las condiciones laborales de sus plantillas, del compromiso con la transición ecológica y con la eliminación de la brecha digital, así como en la colaboración con las universidades canarias y centros de investigación; 4) Negociación con las autoridades comunitarias que permita reformular algunos de los mecanismos existentes, de modo que respondan más eficazmente a los objetivos de favorecer el desarrollo y la cohesión social, económica y territorial de Canarias en los tiempos venideros.

Finalmente, somos consciente de que los costes de esta crisis van a ser elevados, con demandas de todos los sectores y territorios afectados. El principio de solidaridad que emana de los objetivos del REF y de la consideración de Canarias como región ultraperiférica deberá someterse al intenso debate político que se irá dibujando en el ámbito nacional y europeo en los próximos meses. Por ello es necesario que los diferentes agentes económicos, políticos y sociales de Canarias actúen con unidad y con las reglas del estado social y democrático.

Canarias, 12 de mayo de 2020



El REF ante la crisis económica y social del coronavirus

Reflexiones y propuestas

12 de abril de 2020

Actualizado a 12 de mayo de 2020



ULPGC
Universidad de
Las Palmas de
Gran Canaria

**CÁTEDRA
DEL REF**

1507

aedAF ASOCIACIÓN
ESPAÑOLA
DE ASESORES
FISCALES

Patrocinadores



CÍRCULO DE
EMPRESARIOS



ULPGC
Universidad de
Las Palmas de
Gran Canaria

**Consejo
Social**