

La Zona Franca de Zaragoza: fundamentos y posibilidades de una demanda sensata



Eduardo Sanz-Arcega

Universidad de Zaragoza y Fundación Basilio Paraíso

Resumen

El objetivo de este trabajo es discutir las contribuciones económicas que precipitaría la creación de una Zona Franca en la ciudad de Zaragoza. A tal fin, metodológicamente se recoge los principales argumentos puestos de relieve por la doctrina y la evidencia empírica, en lo que se conoce, acerca de las Zonas Francas para, en un segundo estadio, fundamentar las posibilidades económicas de la *Zona Franca de Zaragoza*. A tenor de lo expuesto, su creación por parte del Gobierno de España no supondría sino el reconocimiento de una demanda sensata.

Palabras Clave

Crecimiento económico, Zona Franca, Estructura económica, Eficiencia, Zaragoza

Introducción

Las políticas públicas ostentan un papel insoslayable para explicar el desarrollo económico en todo tiempo y lugar (ilustrativamente, Chang, 2004)¹. A tal fin, el Estado articula su intervención en la economía a través de múltiples instrumentos, que fundamentalmente pueden diferenciarse en función de si el Sector Público invierte de manera directa recursos económicos, o si, conjunta o alternativamente, emplea su influencia mediante el mero ejercicio de su potestad reguladora.

Una categoría específica de políticas públicas regulatorias ampliamente puesta en práctica es el establecimiento de Zonas Económicas Especiales. Con ellas, el Estado trata de incentivar el crecimiento económico a través del cambio institucional (North, 1994), es decir, mediante la aprobación de medidas singulares que, en todo caso, afectan solo a una porción de su territorio. En ocasiones, también con el fin último de lograr una distribución de la renta y de la riqueza territorialmente más equitativa.

Una de las manifestaciones más extendidas y exitosas de las Zonas Económicas Especiales, que, en conjunto, constituyen una pluralidad jurídica nada desdeñable, son las denominadas Zonas Francas. En síntesis, estas se revelan como áreas con un tratamiento fiscal diferenciado, en las que, fundamentalmente, se permite “introducir, depositar y, a veces, manipular, transformar y consumir mercancías extranjeras con exención de tributos y formalidades [principal, pero no exclusivamente,] aduaneras” (Siota, 2017a: 174).

A través de una mejora en la eficiencia productiva empresarial, la literatura señala pacíficamente cómo desde la perspectiva del Sector Público la intención directa de las Zonas Francas es múltiple, siendo citados como objetivos principales el estímulo del comercio internacional, la atracción de inversión extranjera, la creación de empresas, la convergencia regional y el desarrollo de sectores industriales específicos (ilustrativamente, KPMG, 2009). En adición a ello, dentro de un contexto de guerras comerciales y ralentización económica, la importancia de las Zonas Francas como palancas (y amortiguadores) del crecimiento difícilmente puede ser puesto en duda.

En el marco de la Unión Europea, la regulación de las Zonas Francas ha permitido que la doctrina diferencie entre Zonas Francas Aduaneras y Zonas Francas Urbanas (en adelante, también ZFA y ZFU). Sustancialmente, “las Zonas Francas Aduaneras y las Zonas Francas Urbanas tendrían dos únicos elementos en común. Por un lado, nos encontraríamos ante lugares o partes de un territorio que están claramente delimitados (...) Y, por otro lado, se trata de lugares o territorios en los que se produce la exoneración o exención de determinados impuestos; pero sin que, en ningún caso puedan confundirse con paraísos fiscales, o con otro tipo de territorios en los que se aplique en determinado régimen fiscal especial, como por ejemplo las regiones ultraperiféricas” (Siota: 207: 2017b).

En la actualidad, España cuenta con siete Zonas Francas Aduaneras –Barcelona, Vigo, Cádiz, Santa Cruz de Tenerife, Las Palmas de Gran Cana-

¹ Con otras palabras, “el proceso inicial de *acumulación primitiva* inherente a todo proceso de desarrollo económico en contra del mito *laissez-fairista*, acaece sobre la base de una canalización de recursos del resto del Estado, es decir, de un decidido apoyo gubernamental –bien sea en términos de regulación, de inversión...– a las zonas que primigeniamente experimentan un aumento en sus niveles de vida” (Sanz-Arcega, 2018: 32).

ria, Santander y Sevilla—, todas ellas instaladas al calor de zonas portuarias. Los resultados positivos que han cosechado (y que siguen obteniendo) estos emplazamientos han motivado que otras regiones españolas estén aunando esfuerzos para acceder al estatuto de Zona Franca —señaladamente, La Coruña o Alicante—. En este punto, debe enfatizarse que la creación de una Zona Franca depende del beneplácito del Gobierno de la Nación, ejerciendo la Comisión Europea una suerte de mera comprobación administrativa².

Así las cosas, con la motivación de extender la discusión sobre los beneficios que reportaría el establecimiento de una Zona Franca al Valle del Ebro y, singularmente, a la economía aragonesa, el objetivo de este trabajo es justamente fundamentar las posibilidades económicas de la Zona Franca de Zaragoza.

Para ello, metodológicamente se recoge, en primer lugar, los principales argumentos puestos de relieve por la doctrina y la evidencia empírica, en lo que se conoce, acerca de las Zonas Francas. En un segundo estadio, y, al calor de los factores que se han puesto de manifiesto para juzgar el establecimiento de una Zona Franca desde el punto de vista de la eficiencia —situación geográfica, estructura económica y dotación de infraestructuras—, se concluye la oportunidad que supondría la aprobación por parte del Gobierno de España, tal y como reza el título de este trabajo, de una demanda sensata.

El artículo se estructura como sigue. Tras esta sección introductoria, la siguiente realiza la revisión de la literatura acerca de las Zonas Eco-

nómicas Especiales, focalizando la atención en los desarrollos doctrinales sobre el instituto de las Zonas Francas dentro del contexto de la Unión Europea. La tercera sección discute los fundamentos y posibilidades para la creación de la Zona Franca de Zaragoza. La última sección ofrece una serie de consideraciones finales.

Revisión de la literatura

2.1 Las Zonas Francas en el marco de las Zonas Económicas Especiales

La literatura económica pone de relieve cómo la concentración de la actividad se retroalimenta, pues contiene beneficios inherentes para el crecimiento económico (seminalmente, Krugman, 1991). Así, del efecto de las políticas públicas de desarrollo regional incluso podría emerger una relación inversa entre crecimiento económico y equidad interterritorial. A pesar de que la evidencia empírica en este punto no ha encontrado un patrón concluyente (Martin, 2008), parece que España sí replicaría justamente la disyuntiva entre crecimiento económico e inequidad territorial (ilustrativamente, Beltrán, Díez-Minguela y Martínez-Garralaga, 2018; Díaz Dapena, Fernández Vázquez y Rubiera Morollón, 2018).

Ahora bien, la literatura económica también subraya la capacidad de las políticas públicas para alterar la tendencia centrípeta del equilibrio económico-espacial (Martin y Sunley, 2011). No en vano, “desde la perspectiva dinámica que aporta la Historia económica, a largo plazo no resulta posible aseverar un mantenimiento ordinal del grado de desa-

² Ex art. 243 Reglamento (UE) n° 952/2013 del Parlamento y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el Código Aduanero de la Unión, y art. 1.1 Orden de 2 de noviembre de 1992, por la que se dictan normas sobre Zonas y Depósitos Francos.

rollo relativo [léase, riqueza] de las distintas regiones” (Sanz-Arcega, 2018: 32).

Quizá por ello, la aprobación de medidas económicas singulares para determinadas áreas geográficas, denominadas por la literatura *place-based policies*, está muy extendida desde la Antigüedad. Y dentro de esta categoría, sobresale la creación de Zonas Económicas Especiales (entre las que se cuentan las Zonas Francas) y que, dada la pluralidad de regímenes jurídicos que ofrecen, pueden ser genéricamente clasificadas según se atiende a los beneficios que entronizan, a sus potenciales receptores, y/o a los requisitos espaciales de los enclaves territoriales que las acogen (Dabour, 1999; Pakdeenurit et al., 2014).

Estos últimos autores pergeñan una sencilla e ilustrativa clasificación *numerus apertus* de las Zonas Económicas Especiales que configura seis arquetipos, a saber:

- Zonas Francas (*Free Trade Zones*): se trata de perímetros delimitados que, sustancialmente, suspenden la vigencia de la legislación aduanera en su interior —en ocasiones, también permiten la transformación de las mercancías depositadas—. Su definición se perfila en el siguiente epígrafe a fin de ofrecer el concepto vigente en la Unión Europea.
- Zonas Francas Industriales orientadas a la Exportación (*Export Processing Zones*): muy mayoritariamente ofrecen incentivos fiscales para la producción industrial destinada a la exportación, aunque también pueden permitir la instalación de empresas cuya producción se oriente al mercado nacional. Constituyen una suerte de híbrido entre las categorías de Zona Franca y Zona de Empresas.

Zonas de Empresas (*Enterprise Zones*): en las que se ofrecen incentivos fiscales a las compañías que se instalen en ellas. Con eficacia

desigual (Castillo et al., 2019), han sido (y son) desarrolladas en numerosos países y zonas económicas, como India, Estados Unidos o Europa. Es la figura que más se aproxima a la institución jurídica de la Unión Europea de Zona Franca Urbana, que se expondrá en el siguiente epígrafe.

- Puertos Francos (*Free Ports*): además de beneficios aduaneros, incluyen la posibilidad de realizar otras actividades económicas, “incluyendo servicios turísticos y ventas al por menor” (Arteaga et al., 2016: 11). El mejor exponente de este tipo de Zonas Económicas Especiales es China.
- Fábricas Individuales orientadas a la Exportación (*Single Factory*): conceden beneficios a empresas concretas a condición de que se instalen en una determinada área. Se trata de zonas presentes en todo tipo de países, desde Estados Unidos a Madagascar e Islas Mauricio.
- Zonas Especializadas (*Specialized Zones*): “se encuentran en un gran número de países y su característica principal es que cada zona se ha establecido con un propósito especial o específico. Los ejemplos más conocidos son los parques científicos y tecnológicos, zonas petroquímicas, zonas de logística y almacenamiento, zonas de juego, áreas financieras, etc.” (Arteaga et al., 2016: 11). PLAZA o PLATEA serían ejemplos situados en Aragón.

Desde el punto de vista del Derecho positivo de la UE, empero, “las Zonas Francas europeas se podrían clasificar como regímenes exclusivamente aduaneros, presentando sólo ocasionalmente ventajas fiscales cuando coexistan con regímenes fiscales compatibles con estas áreas” (Arteaga et al., 2016: 7), es decir, cuando perfilen un marco jurídico compatible con la regulación del Mercado Interno y de la legislación sobre ayudas de Estado. A consecuencia de la plura-

lidad jurídica que puede configurarse a tenor de la cita anterior, la doctrina identifica dos tipos de Zonas Francas Aduaneras: clásicas y en sentido amplio. A modo de corolario, y por su relación con estas, en el seno de la Unión especial mención merecen también las denominadas Zonas Francas Urbanas.

A continuación, se describe cada una de las tres categorías mencionadas.

2.2 Las Zonas Francas Aduaneras (y, sucintamente, las Zonas Francas Urbanas) en el marco de la Unión Europea

El nuevo Código Aduanero de la Unión (Reglamento UE n° 952/2013 del Parlamento y del Consejo³) y la normativa de Derecho comunitario sobre las ayudas de Estado y el Mercado Interno son el fundamento que la doctrina ha aducido para el establecimiento de una clasificación de Zonas Francas que, como se ha anticipado, diferencia Zonas Francas Aduaneras (en sentido amplio y clásicas) y Zonas Francas Urbanas. A continuación, se desarrolla los dos conceptos ínsitos al de Zona Franca Aduanera para, en un segundo estadio, realizar una breve mención acerca de las Zonas Francas Urbanas.

Las ZFA clásicas constituyen un perímetro de exención de régimen jurídico nacional que, “sustancialmente, permite introducir, depositar y, a veces, manipular, transformar y consumir mercancías extranjeras en estos

territorios con exención de tributos y formalidades aduaneras” (Siota, 2017a: 174). Desde el punto de vista económico, valga como ejemplo de las ventajas que ofrecen los beneficios –fiscales y aduaneros– que publica el Consorcio de la Zona Franca de Cádiz y que se relacionan en el Anexo. A modo de síntesis general, si se focaliza la atención en los beneficios fiscales asociados a las Zonas Francas clásicas europeas, estos pueden resumirse telegráficamente como sigue (INECA, 2015: 133-135):

- 1º) No aplicación de aranceles a las mercancías procedentes de territorios no comunitarios.
- 2º) Simplificación de las obligaciones formales y de control sobre la entrada de mercancías procedentes de territorios no comunitarios.
- 3º) No aplicación del IVA a las mercancías procedentes de territorios no comunitarios.
- 4º) No aplicación del IVA a las mercancías procedentes del interior de la UE.
- 5º) No aplicación del IVA a las operaciones empresariales realizadas dentro de la zona franca.
- 6º) No aplicación de los Impuestos Especiales (en adelante, IIEE) de Fabricación a las mercancías procedentes de territorios no comunitarios.
- 7º) Posibilidad de introducir productos procedentes del interior de la UE en régimen suspensivo de IIEE de Fabricación”.

³ Cuya regulación ha sido complementada principalmente por dos reglamentos: Reglamento Delegado (UE) 2015/2446 de la Comisión de 28 de julio de 2015 por el que se completa el Reglamento (UE) no 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo con normas de desarrollo relativas a determinadas disposiciones del Código Aduanero de la Unión y Reglamento de Ejecución (UE) 2015/2447 de la Comisión de 24 de noviembre de 2015 por el que se establecen normas de desarrollo de determinadas disposiciones del Reglamento (UE) no 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el código aduanero de la Unión.

La reforma de la normativa comunitaria, en todo caso, ha tenido como uno de sus objetivos principales la simplificación del régimen jurídico, uno de cuyos ejemplos es la eliminación de la categoría de depósito franco, que podrá subsumirse en Depósito Aduanero o Zona Franca. Es así como el Depósito Franco de Santander ha devenido la homónima Zona Franca (Orden HAP/449/2016, de 30 de marzo). La rúbrica de la Orden antedicha es justamente “por la que se autoriza la constitución de la Zona Franca de Santander y se revoca la concesión de Depósito Franco”, cuya autorización se produjo ex Real Decreto de 11 agosto de 1916.

Por su parte, las ZFA en sentido amplio comprenderían “áreas –en general, bien delimitadas– situadas en el interior de un Estado (o en la frontera entre dos Estados), en las cuales (...) la legislación en materia de aduanas, o la tributaria, o ambas, no resultan de aplicación, o son aplicadas de un modo que garanticen un tratamiento beneficioso” (Siota, 2017a: 178). En tanto que los beneficios fiscales y/o de otra índole superen las ventajas meramente aduaneras asociadas a las ZFA clásicas, los Estados deberán comunicar a la Comisión Europea el contenido de la regulación que deseen aprobar, a fin de que aquella confirme que dicha regulación no falsea la competencia, es decir, que no violenta ni las disposiciones del Mercado Interno ni la normativa sobre ayudas de Estado.

En España, puede afirmarse que la constitución de las Zonas Francas existentes –como se ha apuntado al inicio de estas páginas, Barcelona, Vigo, Cádiz, Santa Cruz de Tenerife, Las Palmas de Gran Canaria, Santander y Sevilla– ha atendido tanto a criterios de eficiencia como de equidad, entendiendo por esta última el desarrollo económico de territorios cuya distribución de la renta se sitúa por debajo de la media nacional. Tal y como se ha anticipado en la Introducción de este trabajo, su creación, en todo caso, al igual que acontece para el conjunto de Estados Miembros de la Unión Europea, descansa en la voluntad del Gobierno de la Nación (arts. 243 Reglamento (UE) n° 952/2013 y 1.1 Orden de 2 de noviembre de 1992).

A mayor abundamiento, si bien la constitución de una Zona Franca en España recae normativamente en el Gobierno central, para elevar una solicitud ante Este solo se requiere ostentar la condición de interesado. De ahí que, en la práctica, se trate del ejercicio de una suerte de derecho petición sujeto a concesión (art.

1.2 Orden de 2 de noviembre de 1992).

La solicitud, que deberá remitirse al Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, debe contener los siguientes datos (ex art. 2):

- Nombre y apellidos o razón social, número de identificación fiscal (NIF) y domicilio del solicitante.
- Descripción detallada de la ubicación, límites y accesos de los terrenos y/o de los locales e instalaciones con referencias a planos y croquis, así como características del cierre que los delimitará y acondicionamientos del mismo.
- Justificantes que acrediten la propiedad, arrendamiento o concesión administrativa de dichos terrenos y/o locales.
- Actividades de comercio exterior que se propone promocionar.
- Mercancías que se pretende introducir y en particular las comunitarias, así como los tratamientos a que, en su caso, se someterán.
- Memoria de los tipos de actividades, tráficos y operaciones que pretende realizar.
- Descripción de los sistemas contables e informáticos previstos para la gestión de la zona o depósito francos.
- Proyecto de reglamento de régimen interior de la zona franca”.

Elevada la solicitud, “el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales podrá requerir al solicitante ampliación de datos o información complementaria de la documentación aportada, concediendo a dicho efecto el oportuno plazo, transcurrido el cual sin realizarlo entenderá que ha desistido de su petición. Asimismo, dicho Departamento podrá recabar de autoridades y Organismos competentes los oportunos informes, a fin

de determinar la conveniencia de su constitución o creación" (arts. 3 y 4 Orden). A resultas de todo lo cual, el Ministerio de Hacienda resolverá el expediente (art. 5).

De resolverse favorablemente, por lo que hace a la configuración jurídica que administre la Zona Franca, la experiencia ha escogido el régimen jurídico de Consorcio⁴, dada la pluralidad de Administraciones que intervienen en su desarrollo y funcionamiento. Todos los Consorcios de Zona Franca se hallan adscritos al Ministerio de Hacienda.

Llegados a este punto, debe ponerse de relieve una somera mención a las Zonas Francas Urbanas, toda vez que la doctrina agrupa también esta categoría bajo la rúbrica de Zona Franca, y, sobre todo, a fin de diferenciar su régimen jurídico del de las Zonas Francas Aduaneras. Tal y como se ha anticipado en el epígrafe anterior, las ZFU encuentran su mayor aproximación en las denominadas Zonas de Empresas (Enterprise Zones), refiriéndose los beneficios fiscales que conceden a la imposición directa. En el marco de la Unión Europea, su regulación se realiza a nivel nacional, por lo que dicha regulación deberá observar la normativa europea en relación con el Mercado Interno y las ayudas de Estado.

En este punto, la Comisión, a tenor de la experiencia franco-italiana existente, ha dictaminado favorablemente el establecimiento de ZFU si, sustancialmente, cumplen tres requisitos (Siota, 2017b: 202): (i) su objetivo se enmarca dentro de las políticas de cohesión y convergencia; (ii) no supone un cambio en las condiciones

de los intercambios en contradicción con el Mercado Interno; y (iii) aprueban medidas idóneas, necesarias y proporcionales (esto es, fundamentalmente orientadas a pequeños núcleos y con una dotación presupuestaria baja).

La Zona Franca de Zaragoza: ¿por qué, sí?

La experiencia exitosa de las Zonas Francas Aduaneras existentes en España pone pacíficamente de relieve que estas han devenido un cambio institucional positivo⁵. Máxime, por cuanto en nuestro país se ha encontrado evidencia acerca del favorable impacto que sobre el crecimiento económico tiene la simplificación del marco regulatorio⁶, superlativa en relación con la suspensión de la normativa fiscal y aduanera inherente a las Zonas Francas.

La mejor prueba de todo ello es la voluntad naciente en diversas regiones españolas de contar con una Zona Franca, verbigracia La Coruña o Alicante. Así las cosas, esta sección se orienta a la identificación y fundamentación de las posibilidades económicas que brindaría la autorización por parte del Gobierno de España de la *Zona Franca (Aduanera)* de Zaragoza⁷.

Tal y como se ha puesto de relieve en la introducción de este trabajo, los objetivos que razonan la creación de una Zona Franca se orientan primordialmente al estímulo del comercio, la atracción de inversión, la creación de empresas, la convergencia regional y el desarrollo industrial. A resultas de lo cual, y, más allá de las ventajas

⁴ Sobre el régimen jurídico de los Consorcios, véase arts. 118-127, Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

⁵ Valgan como muestra los deseos de expansión de la Zona Económica Especial más recientemente autorizada en España, y que se realizó en virtud de la Orden HAP/1587/2013, de 30 de marzo, por la que se autoriza la constitución de la Zona Franca de Sevilla.

⁶ Véase Mora-Sanguinetti (2019), en uno de los trabajos más recientes.

⁷ La constitución de una Zona Franca Urbana, a tenor de los criterios desarrollados por la Comisión, no parece factible.

económicas ligadas a los beneficios fiscales de las Zonas Francas⁸, argumento, no obstante, para su instalación por razones exclusivas de equidad, desde el punto de vista de la eficiencia parece sensato apuntar a (i) la situación geográfica, (ii) las vías de comunicación existentes y (iii) la estructura económica del territorio que aspire a constituir una Zona Franca como las variables clave a la hora de enjuiciar la oportunidad de tal propuesta.

En el caso de la ciudad de Zaragoza, la eficiencia de una eventual Zona Franca parece quedar refrendada por la relación de hechos estilizados que sigue a continuación:

1º Situación geográfica

La situación geográfica de Aragón y de la ciudad de Zaragoza en especial resulta el centro del hexágono de un mercado, cuyos vértices lo conforman las ciudades más importantes del Suroeste de Francia –Burdeos y Toulouse– y las cuatro áreas metropolitanas españolas principales –Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao–. Con otras palabras, Zaragoza se sitúa en el epicentro de un mercado de ca. 30 millones de ciudadanos.

En adición a lo expuesto, debe destacarse la abundancia de territorio disponible en Zaragoza y en Aragón para la implantación de cualquier iniciativa empresarial que precise de una gran superficie para el desarrollo de su actividad, como refleja la ampliación de PLAZA (en curso).

2º Vías de comunicación

Zaragoza se erige el nodo de comunicaciones que vertebra el Nordeste de España. La dotación de infraestructuras existente, a la que parece

que se unirá el Corredor Cantábrico-Mediterráneo, conforma ya una red intermodal que, además, acoge una Plataforma Logística –PLAZA–, un Puerto Seco y un aeropuerto especializado en el tráfico de mercancías.

El éxito de todas las experiencias mencionadas es plenamente consistente con las potenciales sinergias que se alcanzarían con una Zona Franca, toda vez que las premisas económicas que fundamentan por razones de eficiencia el establecimiento de Zonas Francas, Puertos Secos y Plataformas Logísticas es similar.

3º Estructura económica

Aragón destaca por que “en torno al 23% de su Producto Interior Bruto (PIB) y el 20% de su empleo responden a este sector, incluyendo las industrias extractivas y el suministro de energía y agua” (CESA, 2019: 89). Además, debe subrayarse que cuatro de las cinco ramas productivas principales del sector industrial tienen clara vocación exportadora y cuentan con la calificación de sectores estratégicos por el Gobierno de Aragón (DGA, 2017), a saber: “material de transporte”, “alimentación, bebidas y tabaco”, “metalurgia y fabricación de productos metálicos” y “productos informáticos, material y equipo eléctrico”.

Las sinergias de este tejido productivo con el establecimiento de una Zona Franca que permita no solo el depósito, sino también la transformación de mercancías, pueden resultar un aldabonazo muy positivo que mejore tanto la eficiencia productiva de las empresas ya instaladas como la generación de ventajas comparativas para la atracción de nuevas iniciativas empresariales.

⁸ La localización de la actividad económica exclusivamente en aras a variables fiscales es ineficiente (Martínez-Vázquez, 2015).

Consideraciones finales

El objetivo de este trabajo es discutir la eventual creación de la Zona Franca (Aduanera) de Zaragoza. A tal fin, del marco jurídico vigente se desprende la plena y efectiva capacidad del Gobierno de España para autorizar su creación. Para lo cual, la motivación de las Administraciones Públicas aragonesas para elevar una solicitud puede erigirse en un hito fundamental para que la autorización de la Zona Franca de Zaragoza sea una realidad.

En este punto, justamente la idiosincrasia pactista aragonesa es un activo que debe ponerse en valor tanto para el diseño de la solicitud como para la configuración del marco estatutario que regiere el funcionamiento de la futura Zona Franca de Zaragoza. No en vano, las posibilidades económicas –en términos de empleo, industrialización y generación de riqueza– que ofrecería la creación de una Zona Franca pueden encontrar claras sinergias con los factores que prescriben una localización eficiente de estas y que se encuentran presentes en Aragón. Con otras palabras, la situación geográfica, la dotación de infraestructuras existentes y la estructura productiva de Aragón permiten prever el éxito de una iniciativa que, además, dinamizaría una región con serios problemas de despoblación.

Quizá por ello, y, a modo de corolario, la Zona Franca de Zaragoza no resulte sino una demanda sensata.

BIBLIOGRAFÍA

- Arteaga Ortiz, Jesús; Ferrer Delgado, Pedro; Miranda Martel, María José y Jorge Riveras (2016): "Estudio y análisis de Zonas Económicas Especiales. Propuestas de mejora para las Zonas Francas españolas actuales", *Revista Empresa y Humanismo*, XIX (2): 7-50.
- Beltrán Tapia, Francisco J.; Díez-Minguela, Alfonso y Martínez-Garralaga, Julio (2018): "Tracing the Evolution of Agglomeration Economies: Spain, 1860-1991", *The Journal of Economic History* 78(1): 81-117.
- Castillo, Ángela; López-Laborda, Julio; Rodrigo, Fernando y Eduardo Sanz-Arcega (2019): "Incentivos fiscales y despoblación rural", en *Anuario de Agricultura Familiar en España 2019*, Madrid: Fundación de Estudios Rurales, 54-60.
- Chang, Ha-Joon (2004): *Retirar la escalera: la estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, Madrid: Catarata, 247 p.
- Consejo Económico y Social de Aragón, CESA (2019): *Informe sobre la situación económica y social de Aragón. Panorama económico*, Zaragoza: CESA.
- Consorcio de la Zona Franca de Cádiz (2019): <http://www.zonafrancacadiz.com/comercio-exterior/actividades/> (última consulta: 24/10/2019)
- Dabour, Nabil Md. (1999): "Free Trade Zones in the aftermath of the Uruguay Round: Experience of selected OIC Member countries", *Journal of Economic Cooperation*, 20(4): 1-33.
- Díaz Dapena, Alberto; Fernández Vázquez, Esteban y Fernando Rubiera Morollón (2018): "Labor density and Wages in Spain: Evidence from Geographically Disaggregated Data", *Growth and Change* 49(1): 55-70.
- Diputación General de Aragón, DGA (2017): *Estrategia de Promoción Económica e Industrial de Aragón 2017-2019*.
- Instituto de Estudios Económicos de la Provincia de Alicante, INECA (2015): *Zona Franca de la Provincia de Alicante*, <https://www.ineca-alicante.es/wp-content/uploads/2017/08/ESTUDIO-ZONA-FRANCA-NO-VIEMBRE-2015.pdf> (última consulta: 17/10/2019)
- KPMG (2009): "Comparative Review of Selected Free Trade Zones around the World", http://www.integrationpoint.com/documents/KPMG_FTZ_ComparativeReview_FactSheet.pdf (última consulta: 31/10/2019)
- Krugman, Paul (1991): "Increasing returns and economic geography", *Journal of Political Economy*, 99(3): 483-499.
- Martin, Ron y Peter Sunley (2011): "The new economic geography and policy relevance", *Journal of Economic Geography*, 11: 357-369.
- Martin, Ron (2008): "National growth versus spatial equality? A cautionary note on the new 'trade-off' thinking in regional policy discourse", *Regional Science Policy & Practice* 1(1): 3-13.
- Martínez-Vázquez, Jorge (2015): "Tax Assignments at the Regional and Local Levels", en Enthusham, A. y Brosio, G. (eds.), *Handbook of Multilevel Finance*, Cheltenham (UK): Edward Elgar.
- Mora-Sanguinetti, Juan S. (2019): "How does complexity of regulation affect business demography? Evidence from Spain", *Seminario de investigación Research Center of the School of Economics and Business, Universidad de Liubliana*, 18 de octubre.
- North, Douglass C. (1994): "Economic Performance Through Time", *The American Economic Review*, 84(3): 359-368.
- Pakdeenurit, P. y N. Suthikarnnarunai



(2014): "Special Economic Zones: Facts, Roles, and Opportunities of Investment", Proceedings of the International MultiConference of Engineers and Computer Scientists 2014, Vol II, IMECS 2014, March 12 - 14, Hong Kong.

Sanz-Arcega, Eduardo (2018): Los fines redistributivos de la Constitución Española: la vertiente económica del principio constitucional de solidaridad y sus posibilidades financieras, Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico (Cortes de Aragón), 206 p.

Siota Álvarez, Mónica (2017a): "Las zonas francas en la Unión Europea: de las zonas francas aduaneras a las zonas francas urbanas (I)", Crónica Tributaria, 163: 169-203.

Siota Álvarez, Mónica (2017b): "Las zonas francas en la Unión Europea: de las zonas francas aduaneras a las zonas francas urbanas (II)", Crónica Tributaria, 164: 185-215.

ANEXO: VENTAJAS DE LA ZONA FRANCA DE CÁDIZ

1º. Aduaneras

- Las mercancías no comunitarias introducidas, no están sujetas al pago de derechos de importación en tanto no sean despachadas a Libre Práctica (*) o Consumo (**).
- No están sujetas a medidas comerciales (restricciones o cupos).
- Plazo de estancia ilimitado en el tiempo.
- Pueden efectuarse sobre ellas manipulaciones al objeto de preparar su presentación (carga, descarga, envasado, etiquetado, limpieza, rotulado, montaje, embalaje, etc.).
- Posibilidad de efectuar despachos parciales, según necesidades logísticas o comerciales (solo liquidará

impuestos por estos parciales a la salida).

- No es necesario la constitución de garantía aduanera.
- Pago anticipado de restituciones a las mercancías comunitarias agrícolas destinadas a la exportación.

2º. Fiscales

- En tanto no se despache a consumo, no surge la obligación de liquidar el IVA a la importación.
- Importación con exención de IVA por envío a otro país miembro de la UE
- Posibilidad de despacho a Libre Práctica y vinculación al Régimen de Depósito Distinto al Aduanero (**), ello permite la exención del IVA, pudiéndose realizar igualmente ventas sucesivas manteniendo la exención.

A la salida, tras el abandono del Régimen, se liquidará por el último propietario el IVA asimilado a la importación, que tiene un efecto neutro al ser deducible en el mismo instante. Difiere la liquidación del IVA a los periodos que corresponda según la actividad.

(*) Despacho a Libre Práctica: Consiste en el pago de Aranceles, confiere carácter comunitario a la mercancía.

(**) Despacho a Consumo: Además de los Aranceles, se liquida IVA a la importación y si procede también los Impuestos Especiales, confiere el carácter de mercancía nacional, dispuesta para su uso o consumo.

(***) Depósito Distinto al Aduanero DDA: Permite la estancia de mercancía nacional o comunitaria beneficiándose de la exención de IVA.

Fuente: Consorcio de la Zona Franca de Cádiz, rescatado (20/10/2019)
de: <http://www.zonafrancocadiz.com/comercio-externo/actividades/>

Ideas fuerza

Las políticas públicas ostentan un papel insoslayable para explicar el desarrollo económico en todo tiempo y lugar.

Una categoría específica de políticas públicas muy exitosas son las Zonas Económicas Especiales, entre las que se cuentan las Zonas Francas.

Las Zonas Francas son áreas con ventajas fiscales y aduaneras para mercancías en tránsito, depósito y transformación.

La idoneidad para la localización eficiente de una Zona Franca atiende criterios geográficos, dotacionales y de estructura productiva.

El Valle del Ebro y, en particular, la ciudad de Zaragoza, colman sobradamente los requisitos anteriores.

La solicitud al Gobierno de España para la autorización de la Zona Franca en Zaragoza debiere ser una prioridad estratégica en Aragón.

Agradecimientos

El autor agradece los comentarios de Pedro Lacambra Prieto a una versión inicial de este trabajo. También se agradece la financiación recibida del Gobierno de Aragón –Fondo Europeo de Desarrollo Regional– (Grupo de Investigación de Economía Pública).

Eduardo Sanz Arcega es Licenciado en Derecho y en Administración y Dirección de Empresas y Doctor en Economía y en Derecho (Premio Extraordinario) por la Universidad de Zaragoza, en la que ejerce como Profesor Ayudante Doctor. Ha sido profesor en las Universidades CEU San Pablo y San Jorge y becario de investigación del Instituto de Estudios Fiscales (Ministerio de Hacienda). Desde 2015 colabora con la Fundación Basilio Paraíso.

Sus trabajos de investigación han sido aceptados para la publicación en revistas especializadas, como Hacienda Pública Española/Review of Public Economics (de la que fue Secretario Académico). Es autor de la monografía “Los fines redistributivos de la Constitución Española” (Fundación Manuel Giménez Abad-Cortes de Aragón, 2018).