

# La Financiación de la Enseñanza Superior en España. Perspectiva de las Universidades Privadas\*.

**Luis Rodríguez Sáiz**  
**Universidad Complutense.**

---

## 1. INTRODUCCION.

---

La Universidad hoy en día es, o debería ser, un foco de diálogo donde se aprende a discutir y a convivir; un lugar privilegiado de confrontación y creación de pensamiento. Todo ello —en el camino hacia la verdad, a través de la libertad— requiere de personas que no sean dóciles ni al poder, ni a la rutina, ni al dinero.

La Universidad tiene como principal objetivo formar buenos profesionales y buenos técnicos, y ante todo: personas, porque debe formar para la vida. Y es que la educación universitaria sirve a la democracia y debe luchar por la libertad y la igualdad, tanto como por la calidad y la excelencia<sup>1</sup>. Es positivo perseguir el descubrimiento de la verdad con método, integridad, disciplina y esa sincera tolerancia que nace de quien reconoce humildemente que "ciencia, como dijo Ortega, no es encontrarse sabiendo, sino buscar un saber"<sup>2</sup>.

El servicio a la comunidad universitaria y a la sociedad son tareas básicas que tiene que asumir el profesor universitario, porque debe ser agen-

\* Agradezco a los profesores Justo Sotelo (Universidad San Pablo-CEU) y Francisco Javier Martín (Universidad Carlos III) sus aportaciones en la preparación de esta ponencia.

1. GIAMATTI, B. (1988). *A free and ordered space. The real world of the university*. W.W. Norton and Company. Nueva York.
2. GALINDO, A. (1990). *Misión de la Universidad. Función Social de la Universidad*. Narcea Ed. Madrid.

te de cambio social, mediante la transmisión de cultura, la enseñanza de las profesiones, la investigación científica y la educación de nuevos hombres. Más explícitamente: "La Universidad es una comunidad académica que, de modo riguroso y crítico, contribuye a la tutela y desarrollo de la dignidad humana y de la herencia cultural mediante la investigación, la enseñanza y los diversos servicios ofrecidos a las comunidades locales, nacionales e internacionales"<sup>3</sup>.

Y de un estrecho vínculo entre la Universidad y la Sociedad surge la propia Universidad Privada, con unos ideales concretos que quiere llevar a la práctica. No se trata de un acto creador del Estado que se impone a los ciudadanos, sino que es la propia base de la pirámide desde donde se construye el armazón. La Universidad Privada surge así como una respuesta a una serie de inquietudes, como un "balón de oxígeno" para una población que, culturalmente, está, o puede estar anquilosada<sup>4</sup>. La "educación integral" se convierte, pues, en su principal objetivo, lo que puede conseguirse siempre y cuando la estructura libre y plural de la sociedad posibilite una Universidad Privada, en coexistencia con la Universidad de iniciativa y gestión públicas.

Las Universidades Públicas, especialmente en las grandes ciudades, como consecuencia de su plausible propósito de acceso mayoritario —que se convierte, en algunos casos, en multitudinario—, así como por la concepción funcional del profesorado, se encuentra con dificultades para conseguir la realización de los objetivos mencionados, al menos a corto y medio plazo. Aquí es donde pueden jugar un papel primordial las Universidades Privadas.

A mi juicio de forma afortunada, hoy parece cerrado el debate sobre la coexistencia de una enseñanza universitaria privada en concurrencia con la pública. La Constitución española y las leyes la han reconocido y en la actualidad, la realidad de su existencia es un hecho aceptado mayoritariamente por la sociedad.

Los argumentos de elitismo<sup>5</sup> económico e ideológico utilizados por sus detractores han perdido toda su fuerza, ante la evidencia de un comporta-

3. Carta Magna de las Universidades Europeas. Bolonia. 1988.

4. GARCIA MAS, F. J. (1984). "Universidad Privada y Sociedad". *I Encuentro Internacional de Universidades Privadas*. Fundación Universitaria San Pablo-CEU. Madrid.

5. Son varias las ponencias y comunicaciones que se ocupan de esta cuestión, tanto el I encuentro internacional citado, como en el II (marzo-abril de 1993).

miento real, alejado de esos principios. Por otra parte, la posible dotación de recursos financieros hacia las privadas, en merma o detrimento de las públicas, ha sido resuelto por la Administración, eliminando toda subvención a las Universidades Privadas, que tendrán que demostrar su autosuficiencia financiera para obtener de las Cortes la Ley de su creación y reconocimiento. El artículo 11.c) del Real Decreto 557/91 sobre Creación y Reconocimiento de Universidades y Centros Universitarios señala, de forma explícita, como requisito adicional a cumplir por las privadas: "Aportar los estudios económicos básicos que aseguren la viabilidad financiera del proyecto dentro de las previsiones del presente Real Decreto, incluyendo, entre otras partidas, las que aseguren el desarrollo de la investigación a que se refiere el artículo 5.2 y un porcentaje destinado a becas y ayudas al estudio e investigación, en las que se tendrá en cuenta no sólo los requisitos académicos de los alumnos sino también sus condiciones socioeconómicas".

---

## 2. LA FINANCIACION DE LAS UNIVERSIDADES

---

### 2.1. *Sistema tradicional de captación de recursos.*

Ya sea la Universidad Pública o Privada, existe una forma de financiación de base ligada de forma más o menos directa a la actividad tradicional que se lleva a cabo.

Este sistema tradicional podríamos resumirlo en los siguientes puntos:

- a) *Derechos de escolaridad.* Son poco significativos, aunque crecientes, en el caso de las Universidades Públicas, lo que no ocurre para las Privadas, en las que constituyen su principal fuente de ingresos. No obstante, el sistema de becas permite que los alumnos con capacidad económica más modesta puedan equipararse en cuanto a sus derechos, a los más pudientes. Existen ejemplos (Holanda y otros países) donde el estudiante cuyos padres no pueden pagar sus estudios universitarios tiene derecho a una suma anual, mitad beca, mitad préstamo sin interés. Después de acabar la carrera, el estudiante debe devolver la suma total a 10 años, pagando un 10% cada año.

- b) *Subvenciones estatales*. En determinados países (Holanda nuevamente, Bélgica, etc.) el Estado subvenciona a todas las instituciones universitarias, públicas o privadas, en cuantía que cubre prácticamente la totalidad de sus gastos anuales de funcionamiento ordinario y la de sus inversiones permanentes incluidas en la planificación aprobada<sup>6</sup>.

El único control que para ello se lleva a cabo por parte del Estado es a través de la publicación de los datos estadísticos que todas las instituciones universitarias presentan al Gobierno para solicitar las subvenciones. La competencia entre las Universidades estatales y libres (y entre éstas) hace que sean las propias instituciones universitarias las más interesadas en defender el prestigio de sus títulos y, por tanto, la calidad de sus enseñanzas y su constante adaptación a las necesidades reales de la sociedad.

En el caso concreto belga, todo el sistema de subvenciones a las instituciones universitarias se ha establecido de forma que respeta al máximo la autonomía de cada institución, especialmente la de las no estatales. Así, una vez reconocido por ley el estatus universitario a cualquier centro o Universidad, el Estado no interviene ya en la homologación, convalidación o reconocimiento de sus estudios ni expide los títulos correspondientes a ellos. De esta forma no sólo se consigue la paz ideológica, política e idiomática, sino que es, en lo económico, mucho más barato que la asunción por el Estado de todas las competencias educativas<sup>7</sup>.

- c) *Rendimiento patrimonial*, mediante el control y revalorización de las posesiones: tierras, edificios y capital en general, en poder de las Universidades.
- d) *Productos de la Investigación y la enseñanza no reglada*. Es decir, las Universidades pueden ser consideradas, de este modo, como empresas de servicios, cubriendo una buena parte de sus gastos por la venta de estos servicios.

6. DE LA HERA, A. (1984). "El modelo de libertad de enseñanza universitaria en Holanda y Bélgica". *Comunicación presentada en el I Encuentro Internacional citado*.

7. *Ibidem*, opus cit. en cita (6).

Sobre todos estos aspectos subyace la idea de que la gestión de las Universidades debe cuidarse al máximo pues, en caso contrario, se produciría un despilfarro en sus economías. Esto supone la necesidad de aplicación de buenas técnicas de gestión.

El modelo de mercado permite alcanzar mejor una mayor eficacia en la gestión de estas instituciones, pues funcionan como empresas y se esfuerzan en obtener nuevos clientes<sup>8</sup>, lo cual conlleva un comportamiento acorde a:

- Optimo reparto interno de los recursos.
- Adecuada selección de alumnos.
- Interrelación entre la enseñanza y la investigación.
- Venta de los servicios desarrollados.
- Obtención de un prestigio nacional e internacional en los estudios e investigaciones emprendidas.

La mayor parte de las Universidades en los Estados Unidos tienen un gran Departamento de Extensión Universitaria que supone una importante fuente de ingresos, a la vez que presta un notable servicio a la sociedad. De él dependen los cursos de reciclaje y formación de técnicos, convenidos, en muchos casos, directamente con las empresas, los cursos de idiomas para alumnos extranjeros y una amplia gama de cursos de Master y Postgrado, que se pagan por los usuarios a precios de mercado. Otra importante fuente de ingresos proviene de los productos de la investigación y de la realización de estudios e informes para las Administraciones públicas, centrales y locales y para las empresas públicas y privadas.

- e) *Préstamos a largo plazo*. Concedidos por bancos públicos o privados, en condiciones más blandas que las existentes en el mercado, gracias a la existencia de subvenciones a los intereses por parte de las Administraciones Públicas o a la firma de convenios específicos de cooperación entre la Universidad y las entidades financieras.

8. GONZALEZ-BLANCH, F. (1993). "La Financiación de la Universidad y la Empresa: Tendencias y Modelos". *Comunicación presentada en el II Encuentro Internacional de Universidades Privadas*. Fundación Universitaria San Pablo-CEU. Madrid (marzo-abril).

- f) *Donativos y otras aportaciones*, procedentes de particulares y empresas que actúan como benefactores o mecenas, a causa de motivaciones diversas. Nos ocuparemos de ello más adelante.

## 2.2. *La financiación de las Universidades Públicas.*

En este epígrafe se pretende dar a conocer de forma agregada, la estructura presupuestaria de la universidad española, tanto desde el lado del gasto como del de la financiación.

La rigidez estructural desde el lado del gasto muestra el escaso margen de maniobra de cara a emprender nuevos proyectos, si no se logra incentivar algunas de las fuentes de ingreso alternativas actualmente poco potenciadas.

Por último se observa el grado de dependencia de la Universidad respecto al Sector Público, en función del peso de la transferencia pública para gastos corrientes y de inversión en el ingreso total y de las escasas y limitadas posibilidades de sustituibilidad actuales.

De este último punto se intuyen algunas conclusiones que invitan a mejorar el marco legal con el fin de ampliar y potenciar fuentes de ingreso alternativas, que liberen al Sector Público de parte del coste universitario, y permitan, consiguientemente, un mayor grado de autonomía universitaria mejorando la integración universidad-sociedad.

Para ello partimos de todos los presupuestos de universidades para 1993 publicados en el BOE desde el 1 de enero hasta el 21 de septiembre de 1993. Excluimos la UNED por razones obvias dadas sus peculiares características.

La muestra es algo diferente para el análisis de los presupuestos por capítulos, respecto al análisis por artículos presupuestarios, porque no todos los presupuestos han sido publicados con tanto nivel de desagregación.

La muestra para el análisis por capítulos reúne a las siguientes Universidades:

Extremadura, Gerona, Cantabria, Autónoma de Madrid, Murcia, León, Salamanca, Politécnica de Cataluña, Oviedo, Pompeu Fabra de Barcelona, Valladolid, Zaragoza, Alcalá de Henares y Vigo. La muestra por artículos excluye a las de Gerona y Pompeu Fabra.

A continuación facilitamos un descriptor de los capítulos y artículos presupuestarios con objeto de agilizar la explicación posterior sin tener que hacer mención a tales descriptores.

#### PRESUPUESTO DE INGRESOS.<sup>9</sup>

3.— TASAS Y OTROS INGRESOS	
3.0.— VENTA DE BIENES	
3.1.— PRESTACION DE SERVICIOS	
3.3.— TASAS	
3.4.— (a veces se incluyen en éste las tasas por error)	
3.8.— REINTEGROS	
3.9.— OTROS INGRESOS	
4.— TRANSFERENCIAS CORRIENTES - 7.— TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	
4.0.— DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO	—7.0,
4.1.— DE ORGANISMOS AUTONOMOS ADMTVOS.	—7.1.
4.2.— DE LA SEGURIDAD SOCIAL	—7.2.
4.4.— DE EMP. PUBLICAS Y OTROS ENTES PUBLICOS	—7.4.

9. Una sola cifra se refiere al capítulo, mientras que dos hacen referencia al artículo perteneciente al capítulo que indica la primera de ellas.

Salvedades a tener en cuenta:

1.<sup>º</sup> — Hablamos de presupuestos '93 y no de liquidación de los mismos. En este sentido hay que tener en cuenta que las obligaciones contraídas han venido siendo sistemáticamente inferiores a la dotación presupuestaria salvo para algunas universidades y para los últimos dos años como la Complutense de Madrid.

2.<sup>º</sup> — Algunas universidades son de muy reciente creación, lo cual puede distorsionar la medida de algunas fuentes de financiación como las tasas, puesto que aún no matriculan al total de alumnos para los que fueron concebidas.

3.<sup>º</sup> — Habrá de tenerse en cuenta que la Transferencia Pública puede venir de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas en función de que la Universidad en cuestión pertenezca a una comunidad autónoma a la que se hayan transferido las competencias en materia educativa.

- 4.5.— DE COMUNIDADES AUTONOMAS —7.5.
- 4.6.— DE CORPORACIONES LOCALES —7.6.
- 4.7.— DE EMPRESAS PRIVADAS —7.7.
- 4.8.— DE FAMILIAS E INSTITUCIONES SIN FIN DE LUCRO —7.8.
- 4.9.— DEL EXTERIOR —7.9.
  
- 5.— INGRESOS PATRIMONIALES
- 5.0.— INTERESES DE TITULOS Y VALORES
- 5.2.— INTERESES DE DEPOSITOS
- 5.4.— RENTAS DE BIENES INMUEBLES
- 5.5.— PRODUCTO DE CONCESIONES ADMINISTRATIVAS Y APROVECHAMIENTOS ESPECIALES
  
- 8.— ACTIVOS FINANCIEROS
- 8.7. REMANENTE DE TESORERIA
  
- PRESUPUESTO DE GASTO
- 1.— GASTOS DE PERSONAL
- 1.2.— FUNCIONARIOS (a veces aparecen en 1.0. ó 1.1.)
- 1.3.— LABORALES
- 1.4.— OTRO PERSONAL
- 1.5.— INCENTIVOS AL RENDIMIENTO
- 1.6.— CUOTAS, PRESTACIONES Y GASTOS SOCIALES A CARGO DEL EMPLEADOR
  
- 2.— GASTOS EN BIENES CORRIENTES Y SERVICIOS
- 2.0.— ARRENDAMIENTOS
- 2.1.— REPARACIONES, MANTENIMIENTO Y CONSERVACION (cuando las reparaciones importen sumas de interés y mejoren la infraestructura, como norma general aparecerán en el capítulo 6.)
- 2.2.— MATERIAL, SUMINISTROS Y OTROS.
- 2.3.— INDEMNIZACIONES POR RAZON DEL SERVICIO (dietas, locomoción)
- 2.4.— ORDENACION ACADEMICA (encargos de colaboración...)
  
- 3.— GASTOS FINANCIEROS
  
- 4.— TRANSFERENCIAS CORRIENTES
- 4.7.— A EMPRESAS PRIVADAS
- 4.8.— A FAMILIAS E INSTITUCIONES SIN FIN DE LUCRO
- 4.9.— AL EXTERIOR





- 6.— INVERSIONES REALES
- 6.2.— PROYECTOS DE INVERSION NUEVA
- 6.3.— PROYECTOS DE INVERSION DE REPOSICION
- 6.4.— GASTOS EN INVERSIONES DE CARACTER INMATERIAL:  
INVESTIGACION

Del análisis de la estructura presupuestaria por capítulos se deduce:

a). *Respecto a los ingresos:*

El capítulo 3 cubre el 19,94% de los ingresos, pudiendo oscilar dicho valor entre el 5,3 de Pompeu Fabra y el 27,93% de Oviedo. Si tenemos en cuenta que Pompeu Fabra puede no ser representativa, el intervalo se reduce a 14,73 de Extremadura y 27,93 de Oviedo, y la media se colocaría en el 21,08% de cobertura con tasas de matrícula.

En relación al capítulo 4, la media ponderada es del 64,81% en un intervalo de valores comprendido entre el 56,51% de Zaragoza y el 94,04% de la Pompeu Fabra. Si quitamos ésta última por las razones anteriormente aducidas, la muestra tiene una media ponderada de 63,58% y el intervalo se reduce a 56,51% - 65,67%. Por otra parte se observa que las universidades más voluminosas, reciben una dotación menor por alumno, es decir, hay economías de escala en función del volumen de alumnos. Por tanto, si una universidad ha sido concebida para un volumen de alumnos pequeño (8 a 10 mil), la dependencia del capítulo 4 es mayor como fuente financiera.

El capítulo 5 participa en muy pequeña medida: 0,63% de media, y el intervalo oscila entre el 0,08 y el 1,8 (Oviedo y Murcia, respectivamente).

El capítulo 7, debido a su naturaleza, tiene un comportamiento desigual en las diferentes universidades. Se trata de transferencias de capital que se producen cuando tiene lugar una inversión en infraestructura, p.e) y no de forma regular. Por ello, se comporta erráticamente a lo largo de los años para cada universidad. El hecho de la agregación puede servir como ejercicio de simplificación y aporta una aproximación al concepto de amortización, ya que las universidades no dotan sus infraestructura de forma igual en un mismo período. El valor medio de la muestra es del 11%.

El capítulo 8 procede fundamentalmente de Remanentes de Tesorería de ejercicio precedentes y su valor medio es del 3,23% en un intervalo de 0 a 13,9%.

b). *Respecto a los gastos:*

El gasto está altamente vinculado al personal. El capítulo 1 representa el 67,89% del total y su variación entre las universidades es muy pequeña (59,89 - 78,75). La oscilación puede verse explicada casi por completo en función de la carga experimental de las enseñanzas impartidas: mayor grado de experimentalidad implicará mayor proporción de gastos en infraestructura. Ello, nos da una idea del grado de compromiso del presupuesto de ingresos y del escaso margen de maniobra de las universidades.

El capítulo 2 tiene una media de 14,01 y, eliminando la Pompeu Fabra (26,95%) el margen de oscilación y la media se sitúan en 9,22-18,71% y 13,71% respectivamente.

Los gastos financieros oscilan entre el 0 y el 9,24% (Pol. Cataluña), si eliminamos ésta última, el intervalo se reduce a 0-1,35 y la media queda en 0,16%.

El capítulo 4 representa el 1,5% del total de gastos. Este dato está altamente relacionado con el volumen de alumnos cuyo domicilio se encuentra fuera de la provincia donde radican los centros docentes según se desprende de la contrastación del presupuesto con los datos de residencia de los alumnos publicado en el Informe Anual del Consejo de Universidades. El intervalo es 0,202 a 4,78% de Zaragoza (una vez excluidos los alumnos de Logroño) y Salamanca, respectivamente.

El capítulo 6 representa el 14,32% y la variación observada es de 7,44 a 21,41 una vez eliminada de la muestra la Pompeu Fabra.

Los capítulos 7 y 8 no representan ni el 0,21%.

Si procedemos a una desagregación de los ingresos por artículos, se observa:

— El capítulo 3 se compone principalmente de las tasas académicas (33) que, en ocasiones son incluidas en los artículos 31 y 34. Así pues,

la suma de estos artículos para la muestra de 12 universidades representa el 19,8% del total de los ingresos y el 95%, aproximadamente, de los ingresos del capítulo 3. La renta de bienes y otros ingresos tan sólo participa en la financiación del 0,3% presupuestado.

Por tanto la universidad pública debe obtener el 79,607% de su financiación de forma extraordinaria a la matrícula.

El resto de la financiación se realiza mediante otras fuentes que hemos clasificado de la siguiente forma:

- a). *Dotación estatal específica para universidades que reúne los artículos 40 y 70 para la zona MEC y 45 y 75 para las universidades de comunidades autónomas con competencias transferidas en materia educativa.*

Así, la dotación para gastos corrientes representa el 62,3% del total presupuestado y la dotación para inversiones el 8,98%, lo cual hace que la dotación estatal específica para la universidad total sea el 71,29%. Recordemos que este tipo de financiación sólo alcanza a la universidad pública y no a la privada, obviamente. Lo cual, en igualdad de condiciones de gasto, implicará, por este hecho, un incremento de la matrícula en la universidad privada que permita financiar no sólo el 19,8% antes mencionado sino ese 19,8 más el 71,293%, es decir, el 90,093%.

- b). *El papel de los mecenas que hemos clasificado en tres grupos, corresponde a los siguientes artículos:*

b1.— Públicos: artículos 41, 42, 44, 46, 71, 72, 74 y 76, todo lo cual, representa en la universidad pública sólo el 1,66%.

b2.— Privados: artículos 47, 48, 77 y 78 que financian el 1,074% (cifra considerablemente inferior a los públicos).

b3.— Exterior: artículos 49 y 79, representa el 1,181% e incluye los acuerdos de cooperación interuniversitaria, etc...

- c). *Ingresos Patrimoniales.*

Por intereses de depósito y títulos valores financian el 0,529%, los arrendamientos el 0,014%, cifra bastante mejorable en la universidad pública tras una eficiente gestión del espacio, cosa que no es posible en la

universidad privada ya que su infraestructura ha sido planeada para su capacidad programada y no suele registrar subutilización del espacio.

Por último, las concesiones administrativas financian el 0,074%.

En síntesis, la estructura de los ingresos por artículos presenta el siguiente cuadro resumen:

Art.	Porc.	Acumulado
30	0,237	
31.33.34	19,8	
38.39	0,147	20,394 total cubierto por alumnos
40	49,843	
70	5,283	
45	12,464	
75	3,703	71,293 dotación pública específica
41	0,208	
71	0,245	
42	0,59	
72	0,044	
44	0,073	
74	0,21	
46	0,112	
76	0,184	1,666 mecenas públicos
47	0,277	
77	0,516	
48	0,074	
78	0,207	1,074 mecenas privados
49	0,205	
79	0,976	1,181 sector exterior
8	3,367	3,367 remanente de tesorería
50.52	0,529	
54	0,014	
55	0,074	0,617 ingresos patrimoniales

### 2.3. La financiación de las Universidades Privadas.

La estructura del presupuesto de una Universidad privada presenta unas características que la diferencian claramente de las Universidades públicas contempladas en el epígrafe anterior.

Nos referimos, evidentemente, a una Universidad privada de nueva creación, al amparo de la legislación vigente y que ha de cumplir todos los requisitos contenidos en el denominado "Decreto de mínimos" (R.D. núm. 557/1991 de 12 de abril, sobre creación y reconocimiento de Universidades y Centros Universitarios), que afecta también a las Universidades Públicas de nueva creación.

El presupuesto se refiere al quinto año de funcionamiento de la universidad, esto es, al momento en que sus gastos e ingresos se suponen regularizados; en los cuatro primeros años las principales partidas presentan alteraciones respecto a este presupuesto ideal, en cuyo análisis no nos detenemos. Por otra parte, se hace la hipótesis de una Universidad de 10.000 alumnos, con tres titulaciones en carreras experimentales (20 por 100 del alumnado) y cinco en carreras no experimentales.

CUADRO - 1  
Presupuesto de Gastos e Ingresos de una Universidad Privada

GASTOS	%	INGRESOS	%
1. Personal	70	1. Tasas	86,7
2. Arrendamientos	1,73	2. Donativos y aportaciones de mecenas	6,7
3. Mantenimiento y reparaciones	2,27	3. Productos de la investigación	6,0
4. Material, suministros, etc.	2,67	4. Ingresos financieros	0,6
5. Gastos financieros	8,33		
6. Inversiones reales	5,00		
7. Investigación	7,00		
8. Becas	3,00		
	100,0		100,0

Las principales partidas del presupuesto, expresadas en términos por-

centuales, son las que aparecen en el cuadro 1. Hagamos un breve comentario de las mismas:

a). *Por el lado de los gastos:*

a.1). Los costes de personal representan el 70 por 100 de un presupuesto que, globalmente, se estima en unos 7.500 millones de pesetas. Aunque porcentualmente es similar al de las universidades públicas en funcionamiento, su cifra absoluta sería superior en comparación con una universidad pública del mismo número de alumnos. Las razones de estos mayores costes de personal son, fundamentalmente, las siguientes:

1). El Real Decreto 557/91 exige a las Universidades privadas, y, también a las públicas de nueva creación, que el 60 por 100 del profesorado ejerza sus funciones en régimen de dedicación a tiempo completo. Exige además un ratio profesor-alumnos de 1/25 e impide que puedan compatibilizar tareas docentes en la universidad privada los funcionarios docentes de las Universidades públicas.

2). Las Universidades privadas para poder competir con la oferta pública existente tienen que ofrecer una enseñanza diferente, no masificada, con un menor número de alumnos por aula.

3). Esta enseñanza ha de caracterizarse por prestar una atención personalizada a los alumnos, en régimen tutorial o similar.

Este conjunto de factores determina, por una parte, la necesidad de un mayor número de profesores y con una mayor dedicación y por otra, la necesidad de pagar unas remuneraciones más altas a los profesores más cualificados con el fin de hacer atractivo su paso a la privada, aparte de otros incentivos como seguros, fondo de pensiones, asistencia médica, etc., que incrementan notablemente estos costes de personal.

a.2). Los gastos financieros con un 8,33 del presupuesto, representan la segunda partida en orden de importancia. Hacemos la hipótesis de que la financiación de la infraestructura y primera dotación de la Universidad se realiza con recursos ajenos, a un plazo de treinta años y a unos tipos de interés ligeramente por debajo de los actuales del mercado. Las inversiones reales corresponden a la amortización, en el período citado, de dicha infraestructura.

a.3). Los gastos de investigación en una universidad moderna, que pretende ser docente e investigadora, los ciframos en un 7 por 100 del presupuesto. La mayor parte de esos gastos, han de quedar cubiertos con los ingresos derivados de los productos de la investigación (6 por 100 del presupuesto), ya que ésta ha de ser, principalmente, investigación aplicada; sin embargo la propia universidad deberá financiar, con recursos procedentes de otras fuentes, la investigación básica y otros proyectos realizados por razones diferentes a las de estricta rentabilidad privada.

a.4). La Universidad privada ha de dotar, para no convertirse en reducto exclusivo de una élite económica, su propio fondo de becas que estimamos, como mínimo, en un 3 por 100 del presupuesto. Además, el Real Decreto 557/91 exige a estas universidades un porcentaje (?) de su presupuesto destinado a becas y ayudas al estudio.

b). *Por el lado de los ingresos:*

b.1.) Las tasas académicas, a abonar por los propios alumnos, suponen, con gran diferencia, la principal partida de los ingresos de las universidades privadas y alcanzan el 86,7 por 100 de los mismos, similar, en su conjunto, a la suma de las partidas, tasas y dotación pública específica de las Universidades públicas.

Ello supone unas tasas académicas situadas entre 600 mil y 750 mil pesetas por estudiante y año, según se trate de enseñanzas con menor o mayor grado de experimentalidad. Estas tasas se sitúan en el umbral de lo que permite el mercado, puesto que tasas situadas entre 750 mil y 1 millón de pesetas solo serían asumibles y aceptadas por una parte muy minoritaria de la sociedad, lo que pondría en grave riesgo el mantenimiento de una demanda estable.

b.2). Los productos de la investigación representan, como ya hemos indicado, el 6 por 100 del presupuesto. Conseguir estos ingresos constituye una tarea prioritaria de la Universidad que ha de esforzarse en obtener de las empresas y de las Administraciones, contratos de investigación, posicionándose en el mercado, con un prestigio a lograr, frente a otras Universidades que ya lo han alcanzado.



b.3). Finalmente, la Universidad privada, para equilibrar su presupuesto tiene que obtener, procedentes de donativos y aportaciones de mecenas, un 6,7 por ciento de sus ingresos (unos 500 millones de pesetas para la universidad de 10.000 alumnos de nuestro ejemplo). Tarea difícil de lograr en el corto plazo, y prácticamente inalcanzable en las circunstancias actuales, con una legislación fiscal claramente desfavorable hacia las actividades de mecenazgo.

---

### 3. EL MECENAZGO: "LA ECONOMIA DEL AMOR Y EL TEMOR".

---

En los últimos tiempos se están llevando a cabo iniciativas de la sociedad (civil) alrededor de la educación y la investigación que "alcanzan incluso a la promoción y desarrollo de Universidades Privadas"<sup>10</sup>. Muchas de estas iniciativas se canalizan mediante Fundaciones inspiradas en las clásicas de EE.UU., es decir, que ya no persiguen sólo intereses de las personas, empresas o instituciones, que las crearon, para centrarse en actividades de interés social. Muchas de ellas aspiran a participar en programas universitarios atractivos que les permita diferenciarse de los modelos de Fundaciones existentes.

Este es un eslabón importante de la cadena financiera de las Universidades privadas: la colaboración de Fundaciones, pero también de mecenas particulares, y empresas que puedan apoyar económicamente los proyectos educativos, incluso de instituciones públicas. Todos estos eslabones serían tratados como lo que son: "mecenas per se", no sólo con deberes, sino también con derechos.

Porque hay quienes ya hablan de la "Economía del amor"<sup>11</sup>, refiriéndose a las cantidades de dinero que se mueven en el mercado provenientes de las donaciones voluntarias, que encuentran su razón de ser en la amistad, la familia, la caridad, la filantropía... La conclusión de ello son

10. MARTINEZ ESTERUELAS, C. "et alia". (1993). "Universidad y Sociedad". Ibidem, opus cit. en cita (8).

11. SAENZ DE MIERA, A. (1992). "Panorámica de las Fundaciones en España". *Hacia una nueva ley de Fundaciones*. Ed. Fundación Marcelino Botín. Madrid. Este autor se hace eco de la obra "La economía del amor y del temor (una introducción a la economía de las donaciones)", de Kenneth E. Boulding.

comunidades integradoras tejidas por redes de solidaridad fuertemente establecidas. Tales comunidades serían inviables en un sistema dominado por la economía del intercambio y el sistema de donaciones impuesto obligatoriamente por el Estado, sistema al que Kenneth E. Boulding denomina economía del temor o solidaridad obligada; porque sólo la economía del amor, cuyo simple planteamiento implica el rechazo de la idea del egoísmo insolidario, es capaz de crear los lazos que puedan dar consistencia y humanizar las relaciones entre los hombres.

Mecenazgo y Fundación no son términos similares. El primero supone una actividad, sustancialmente de orden cultural, no comprometida en el tiempo (esporádica) y no siempre realizada por razones desinteresadas (imagen, publicidad, honor, reconocimiento, etc.). Incluso se puede diferenciar entre mecenazgo y patrocinio, pues el mecenas no busca tanto la notoriedad pública como el servicio al arte, la cultura o la solidaridad con los desfavorecidos; mientras que el patrocinador exige siempre la publicidad de su nombre o el reconocimiento público.

La Fundación, por su parte, es una persona jurídica que se constituye con el fin de desarrollar una función altruista, no necesariamente cultural.

De esta forma, el mecenazgo es una actividad, con connotaciones de orden cultural, y la fundación una institución jurídica (persona), que no siempre participa de aquéllas.

Una de las novedades de nuestra Constitución es la regulación, por vez primera, del derecho de Fundación, en concreto en el artículo 34. Se las reconoce así una entidad propia de la que hasta entonces había carecido, amén de un mayor rango jurídico<sup>12</sup>.

En efecto, nuestras Cortes Constituyentes, incluyeron el derecho de Fundación entre aquellos que deben gozar de una especial protección en las leyes. Supieron ver, quienes redactaron nuestra Carta Magna cómo las fundaciones y las asociaciones sin ánimo de lucro son, o pueden ser, junto a un factor de libertad individual, un elemento de utilidad social, que reco-

12. PEÑA GONZALEZ, J. (1992). "El derecho de Fundación en España". II encuentro internacional. Op. cit.

giendo la tendencia humana a la filantropía, contribuyen a aliviar al Estado en tareas que han de garantizar y fomentar en la sociedad la competencia y el pluralismo.

En una economía social de mercado, al Estado le corresponde actuar especialmente donde no lo haga la sociedad civil, pero corresponde a los poderes públicos crear las condiciones objetivas que faciliten la participación privada en actividades de interés general. Frente a los sectores públicos y privado aparece ese "tercer sector" formado por actividades privadas sin ánimo de lucro, cuyo interés va más allá del de sus promotores o financiadores. Su desarrollo permite un alivio en los presupuestos públicos y una utilización más eficaz de los recursos, fomentando una competencia con los servicios públicos que sirve para elevar sus niveles de prestación y eficacia.

El pasado año se dieron a conocer dos Proyectos de Ley: La Ley de Mecenazgo (Proyecto de Ley de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general)<sup>13</sup>, con texto aprobado por el Consejo de Ministros de mayo de 1992, y el Proyecto de Ley de Fundaciones, con texto aprobado a finales de 1992 y publicado en el Boletín General de las Cortes Generales de 30 de diciembre de 1992. Las dos futuras leyes estarían interrelacionadas, pues la primera recoge las normas fiscales aplicables a las Fundaciones. Ambos proyectos están en estos momentos sometidos a revisión.

A continuación analizaremos, someramente, los artículos de mayor interés del Proyecto de Ley de Mecenazgo.

### 3.1. *El Proyecto de Ley de Mecenazgo.*

— *Ambito de aplicación.* Esta Ley tiene por objeto regular el régimen fiscal de las Entidades sin fines lucrativos (Fundaciones inscritas y asociaciones declaradas de utilidad pública), aplicable a las aportaciones efectuadas a las mismas por personas físicas o jurídicas y el correspondiente a otras actividades de índole cultural, social y de mecenazgo.

13. Con enmiendas admitidas tras el debate parlamentario desarrollado en septiembre de 1992 en el Congreso de los Diputados.

— *Régimen tributario de las aportaciones efectuadas a Entidades sin fines lucrativos*<sup>14</sup>.

1º *Aportaciones efectuadas por personas físicas*. Tendrán derecho a deducir de la cuota del IRPF el importe de estos donativos con los siguientes límites y condiciones:

— El 15% de las donaciones de bienes que formen parte del Patrimonio Histórico Español.

— El 10% de las donaciones puras y simples de bienes que deban formar parte del activo material de la entidad donataria.

— El 15% de las cantidades donadas para la realización de las actividades que la entidad donataria efectúe en cumplimiento de fines de asistencia social, cívicos, culturales, científicos, deportivos, de cooperación para el desarrollo, de defensa del medio ambiente o de fomento de la economía social o de la investigación o para la conservación, reparación y restauración de los bienes que formen parte del Patrimonio Histórico Español.

El conjunto de las deducciones se computarán a efectos del límite del 30 por 100 previsto en la Ley 18/91 del IRPF.

2º *Aportaciones efectuadas por personas jurídicas*. Tendrán la consideración de partida deducible de la base imponible del Impuesto sobre Sociedades:

— Las donaciones puras y simples de bienes que formen parte del Patrimonio Histórico Español.

— Las donaciones puras y simples de bienes que deban formar parte del activo material de la entidad donataria y que contribuyan a la realización de las actividades que efectúen en cumplimiento de los fines antes citados.

— Las cantidades donadas para la realización de las actividades que la entidad donataria efectúen en cumplimiento de esos mismos fines, o para

14. Vid título II del proyecto de Ley de "Mecenazgo".

la conservación, reparación y restauración de los bienes que formen parte del Patrimonio Histórico Español.

La deducción anterior, en los dos últimos casos, no podrá exceder del 10 por 100 de la base imponible del donante correspondiente al ejercicio económico en que realiza la donación.

Si se trata de bienes del primer apartado, la deducción correspondiente a la donación de los mismos no podrá exceder del 30 por 100 de dicha base.

Alternativamente, la entidad podrá acogerse al límite del 1 por mil de su volumen de ventas, sin que la base imponible pueda resultar negativa.

3.º *Colaboración empresarial.* Las fundaciones inscritas o las asociaciones declaradas de utilidad pública pueden establecer un convenio de colaboración "a cambio de una ayuda económica para la realización de sus actividades de asistencia social, educativas, culturales, científicas... (y) se comprometen por escrito a difundir la participación del colaborador en dicha actividad, sin que en ningún caso dicho compromiso pueda consistir en la entrega de porcentajes de participación en ventas o beneficios. Las cantidades así satisfechas tendrán la consideración de gasto deducible en la empresa... con el límite del 5 por ciento de la base imponible o del 0,5 por mil del volumen de ventas".

También serán deducibles del Impuesto de Sociedades, con el límite del 5% de la base imponible, los gastos en actividades públicas de tipo cultural o deportivo.

El Cuadro 2 hace finalmente referencia a la fiscalidad de las fundaciones en diversos países desarrollados y al tratamiento fiscal de los donativos a entidades sin ánimo de lucro. Su simple observación muestra algunas diferencias palpables a favor de los Estados Unidos, donde existe una larga tradición de promoción del bien común a través de un proceso de convicción social que conduce a los ciudadanos más ricos o preeminentes a participar en tareas de tipo benéfico. Todo ello apoyado con una legislación fiscal favorable que incentiva este tipo de comportamientos.

En Europa por el contrario, con una tradición más vinculada al con-

cepto de Estado protector, con independencia de las notables diferencias existentes entre países, se observa, en general, una menor potencia económica y un menor peso específico de las fundaciones al no estar sus regímenes fiscales diseñados, todavía, para potenciar la iniciativa privada en este campo de las actividades de interés social o colectivo.

### 3.2. *El proyecto de Ley de Fundaciones.*

El proyecto de Ley de Fundaciones se estructura en siete capítulos. Parte de un concepto tradicional de fundación, pero pone el acento en su carácter de organización. Resulta similar al Anteproyecto de mayo del 92<sup>15</sup>, salvo en aspectos de técnica jurídica y de redacción.

En la exposición de motivos se señala la importancia que en la vida social tienen las fundaciones, así como el mandato constitucional de desarrollar el derecho a su creación. Los objetivos que pretende conseguir el legislador con esta Ley son los siguientes:

“1.º Acomodar la regulación de las fundaciones a la Constitución y a la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

2.º Ofrecer una regulación sistemática, ordenada y precisa de las fundaciones acorde con la trascendencia económica, jurídica y social del hecho fundacional.

3.º Unificar el régimen aplicable a todas las fundaciones y garantizar el cumplimiento de los fines fundacionales que han de ser necesariamente de interés general. A este fin el protectorado actuado por las Administraciones Públicas se configura en el Proyecto de Ley como instrumento garantizador del recto ejercicio del derecho de fundación, sin incidir en un intervencionismo que pudiera ser esterilizante y perturbador”<sup>16</sup>.

15. Al respecto puede verse para mayor detalle: DEL CAMPO, J.A. (1992). “Legislación comparada sobre Fundaciones en Europa y Latinoamérica”. Boletín nº 49 (III TR.) del Centro de Fundaciones. ADENLE. Madrid.

16. PEÑA GONZALEZ, J. (1992). “El derecho de Fundación en España”. Op. cit. en cita (12).

CUADRO N.º 2

(Comentado)

PAIS	
FRANCIA	<p>Existen límites a la exención en el impuesto sobre sociedades.</p> <p>Desgravación de donativos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por personas físicas: 5% de la base imponible.</li> <li>• Por empresas: hasta el 2 por mil de su cifra de negocios.</li> </ul>
ITALIA	<p>Las fundaciones no están sujetas al impuesto sobre sociedades.</p> <p>Desgravación de donativos: particulares y empresas hasta 2 millones de liras.</p>
ALEMANIA	<p>Las fundaciones están exentas en el impuesto sobre sociedades.</p> <p>Desgravación de donativos: personas físicas hasta el límite máximo del 5% de su renta bruta global, o hasta el 2 por mil de la cifra de negocio si son personas jurídicas. El máximo deducible a aquéllas se lleva hasta el 10% si el donativo favorece la investigación científica o cultural.</p>
BELGICA, DINAMARCA	<p>Las fundaciones están exentas de impuesto sobre sociedades (en Dinamarca si no realizan actividades de carácter económico o comercial).</p> <p>Donativos: fiscalmente deducibles.</p>
REINO UNIDO, IRLANDA, LUXEMBURGO, HOLANDA Y PORTUGAL	<p>Existe exención para las fundaciones en el impuesto sobre sociedades.</p> <p>Existen limitaciones considerables en la desgravación de donativos.</p>
GRECIA	<p>Régimen tributario semejante al español.</p>
EE.UU. de América	<p>Las fundaciones "privadas" deben pagar un arbitrio del 2% sobre los ingresos netos producidos por las inversiones.</p> <p>Desgravación de donativos: entre un 30% y un 50% de los ingresos brutos del donante, según se trate de fundaciones "privadas" o familiares en el primer caso, o de fundaciones "operativas privadas" en el segundo. Los donativos a las fundaciones de "carácter comunitario", sufragadas por público, pueden desgravar sin límites.</p>

Uno de los problemas clave del Proyecto es la indeterminación de su ámbito aplicativo. Parece claro que la regla general es la de que el Protectorado se ejerce por la Administración del Estado a través de los departamentos ministeriales competentes. Este hecho se refuerza, por la vía de excepción, al establecer que su dominio deberá radicar en el ámbito territorial en que hayan de desarrollar principalmente sus actividades<sup>17</sup>.

A su vez, las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por el art. 143 de la Constitución, poseen competencias exclusivas sobre las Fundaciones que desarrollen sus funciones principalmente en la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.f. de la Ley Orgánica 9/1992. El resto de las Comunidades Autónomas también han accedido a esas competencias, en términos semejantes, o incluso más amplios (p.e. Galicia o Castilla-León).

Estos hechos suponen que no existe posibilidad alguna de protectorado vía Administración General, pues no habrá Fundaciones que puedan realizar sus actividades en todo el territorio nacional. Por ello sería sin duda deseable que para que esta Ley no quede vacía de contenido se regule qué es una Fundación de ámbito nacional, lo que podría hacerse en función de la generalidad de sus beneficiarios, no circunscritos al ámbito de una Comunidad Autónoma, con independencia de que la sede y realización de prestaciones radique en una Autonomía concreta.

Por otra parte los dos Proyectos de Ley aludidos, Fundaciones y Mece nazgo, son contradictorios en varios aspectos. Veamos:

1. El domicilio de la Fundación no es el mismo si se contrastan los dos Proyectos (Art. 4.2. para el primero y 6 del segundo).

2. Para el de la Ley de Fundaciones es lógica la posesión de paquetes accionariales mayoritarios por parte de las Fundaciones, lo que es obstativo a la obtención de beneficios fiscales, conforme al de la Ley de Mece nazgo.

17. DEL CAMPO, J.A. (1992). "Una valoración crítica del Proyecto de Ley de Fundaciones". Boletín nº 50 (IV TR.) del Centro de Fundaciones. ADENLE. Madrid.



3. El destino obligatorio de las rentas es también tratado de modo distinto en el Proyecto de Ley de Fundaciones. Según el primero, hay que invertir en actividades al menos el 70 por 100 de las entradas, en tanto que, según el segundo, la inversión mínima es del 80 por 100.

Para el primero, en cuanto a la base para el cómputo del porcentaje, se tiene en cuenta el importe de cualquier flujo monetario recibido, en su totalidad; para el segundo se deducen las aportaciones efectuadas en concepto de dotación patrimonial.

El Consejo de Fundaciones piensa que una fórmula ecléctica sería el camino más conveniente para solucionar estos problemas: verbigracia, fijar el porcentaje de inversión obligatoria en el 70% de las rentas y de los ingresos que no se dediquen en el plazo de 3 años a la dotación patrimonial.

4. Según el Proyecto de Ley de Mecenazgo, las Fundaciones en caso de disolución deben asignar su patrimonio a fines de interés general análogos a los realizados en vida. Para el Proyecto de Ley de Fundaciones han de ser destinados a Fundaciones o entidades lucrativas que persigan fines de interés general y que, a su vez, tengan afectados sus bienes —incluso en disolución— a la consecución de aquéllos. Es decir, parece lícito cualquier destino de los bienes de las Fundaciones extinguidas que, en una u otra forma, les haga quedar afectos a finalidades de interés general.

5. Pero, con independencia de las críticas anteriores de carácter técnico, a nuestro juicio, el punto más débil de ambos proyectos y, en particular, de la denominada "Ley de Mecenazgo", radica en la falta de incentivos suficientes de carácter fiscal, para inducir en la sociedad un comportamiento proclive a incrementar de una manera notable sus aportaciones no lucrativas a obras de interés general, de tipo cultural, social o benéfico. Un cambio de comportamiento que ha de resultar decisivo en el desarrollo de la sociedad civil y en la reducción de la carga que el Estado ha de soportar en la asunción de estas tareas.

---

#### 4. CONCLUSIONES.

---

Si quisiéramos resumir ahora, en unas breves líneas, todo el conjunto de razonamientos anteriores, tendríamos que concluir lo siguiente:

1) Las Universidades Privadas nacen del estrecho vínculo que debe existir entre la Universidad y la Sociedad, no como una creación del estado para cubrir una necesidad imprescindible de la sociedad, sino como una construcción de la sociedad misma, cuando ésta se encuentra configurada de manera libre, plural y democrática.

2) En España, donde la Constitución reconoce la realidad de las Universidades Privadas, en coexistencia con las Públicas, las autoridades han desarrollado una legislación básica que consagra, para las primeras, el principio de autosuficiencia financiera, al exigirles, como requisito para su creación y reconocimiento, la presentación de los estudios económicos que aseguren la viabilidad del proyecto, lo que elimina "de facto" la canalización de recursos financieros desde las Administraciones Públicas, en forma de dotación, subvención o ayuda de cualquier naturaleza.

3) Las fuentes tradicionales de financiación de las Universidades Públicas y Privadas en los diversos países del mundo occidental han sido fundamentalmente: los derechos de escolaridad (tasas académicas), las subvenciones estatales, los productos de la investigación y la enseñanza reglada, los rendimientos de su propio patrimonio y los donativos y otras aportaciones procedentes de particulares y empresas. El mayor peso específico de una u otra fuente depende de las circunstancias y peculiaridades de tipo legal, institucional y social del país de que se trate.

4) El estudio de la financiación de las Universidades Públicas en España, basado en una muestra de catorce Universidades, con datos de sus presupuestos para 1993, pone de manifiesto que más del 71 por 100 de los ingresos proceden de transferencias corrientes y de capital de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas. Algo más del 20 por 100 está cubierto con aportaciones de los alumnos, en forma de tasas, principalmente. Por otra parte, no llega al 3 por 100 la aportación realizada por mecenas públicos y privados, en tanto que los ingresos provenientes del sector exterior suponen un 1,2 por 100 y un 0,6 por 100 los ingresos patrimoniales.

5) La estructura de los ingresos prevista para una Universidad privada difiere sensiblemente de la observada para las públicas. Al no disponer de financiación pública, la mayor parte de estos ingresos (más del 86 por 100 del presupuesto) han de proceder de tasas a ~~satisfacer~~ por los propios alum-

nos. El resto ha de obtenerse de la venta de los productos de la investigación y de los donativos y aportaciones de mecenas. Unos ingresos, por ambos conceptos, inferiores al 13 por 100 del presupuesto obligarían a una subida de tasas que el mercado rechazaría de acuerdo con los estudios de marketing realizados.

6) De lo anterior se deduce que la creación de una Universidad Privada en España, difícilmente puede ser contemplada como una actividad lucrativa. Que la amortización de la infraestructura necesaria para la instalación de una Universidad no resulta posible y que solo instituciones sólidas y solventes con un importante patrimonio inicial amortizado, pueden afrontar con éxito el reto de su creación y puesta en funcionamiento.

7) Finalmente, señalar que son las Fundaciones las instituciones más capacitadas para la creación de Universidades Privadas y que, no obstante, habrán de buscar el apoyo de la sociedad en forma de donativos y otras aportaciones y ayudas. Todo ello requiere que las futuras leyes de Fundaciones y Mecenazgo sean favorables al desarrollo de estas actividades y que la participación de la sociedad civil en la financiación de las Universidades, tanto públicas como privadas, sea incentivada hasta alcanzar las cotas existentes en otros países considerados como modelos en este ámbito.

