

PROPUESTA DE ENMIENDAS DE Crue Universidades Españolas AL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA EL AÑO 2022

NOVIEMBRE DE 2021

A LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

1. ENMIENDA NÚM 1: PLAN DE FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA UNIVERSITARIO ESPAÑOL

Antecedentes

El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) ha sido presentado por el Gobierno como *“un proyecto de país que orienta la modernización de la economía española, la recuperación del crecimiento económico y la reconstrucción sólida, inclusiva y resiliente tras la crisis de la COVID-19”*. Este Plan estará financiado con los fondos del Plan Next Generation UE, el Fondo de Recuperación Europeo. Con el objetivo de contribuir a este reto, la Universidad española tiene por delante el reto de introducir cambios estructurales y funcionales que le permitan cumplir los objetivos que la sociedad española y europea reclama.

Propuesta

Se propone la dotación al Ministerio de Universidades de 150 millones anuales de euros para desarrollar un Plan de Fortalecimiento del Sistema Universitario Español (SUE), con carácter plurianual durante la vigencia del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

Justificación

El Sistema Universitario Español ha sido y es, sin lugar a dudas, un elemento transformador de la sociedad y la economía española, al igual que lo sucede en los países de nuestro entorno, en los que su importante papel como palanca de cambio es reconocido y apoyado institucional y económicamente. El Plan de Fortalecimiento del SUE se basa en el diseño de una sólida estrategia de fortalecimiento institucional que permita al SUE desarrollar este papel que la sociedad española precisa y demanda. Este Plan debería incluir, entre otras medidas, un importante número de acciones destinadas al fortalecimiento de sus capacidades docentes y de I+D+i e infraestructuras que permitan la transición ecológica y digital, la consolidación de las universidades como centros impulsores y formadores en emprendimiento y en la atención al empleo estable y de calidad, así como a consolidar el importante papel internacional que deben jugar en la estrategia de España Global.

La consecución de este ambicioso Plan hará posible la transformación de los campus universitarios en los núcleos centrales de Comunidades Intensivas en Conocimiento, lo cual constituye un reto y propone prestar servicios innovadores a los grupos, centros y clústeres de investigación para servir de enlace en los procesos de transferencia entre academia y empresa. El fin último de esta actuación constatará una evolución del modelo tradicional de Parque Científico y Tecnológico hacia otro concepto diferente, que es el de Polo para la Investigación y la Innovación (PII). Este modelo integra, además de las funciones tradicionales del Parque Científico y Tecnológico (logística, gestión de espacios y cánones diversos), dinámicas de cooperación inteligente como la innovación abierta, tecnológica, social y sostenible. Este concepto supone una evolución respecto a la noción actual de los campus y consolida la creación en los mismos, de comunidades y de redes intensivas en conocimiento. Este Plan contribuirá, en definitiva, a la transformación de los campus para contribuir a una economía más competitiva.

2. ENMIENDA 2: AL REGIMEN DE SUBVENCIONES A UNIVERSIDADES

Propuesta

Enmienda a la Disposición final décima, Modificación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

Se añade un apartado Tres.

Tres. Se añade la Disposición adicional vigésimo octava que queda redactada como sigue:

Disposición adicional vigésimo octava: Subvenciones a Universidades Públicas.

Reglamentariamente se desarrollará el régimen aplicable a la justificación, pago, comprobación y control de las subvenciones percibidas por las Universidades Públicas.

En el marco de lo dispuesto en esta ley dicho régimen responderá a los siguientes principios:

- a) Se impulsarán la aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos de gestión para reducir o suprimir la documentación requerida y reducir los plazos y tiempos de respuesta.*
- b) Debe darse preferencia a la tramitación anticipada de las subvenciones para poder gozar del tiempo suficiente para la realización de la actividad y la ejecución de la subvención.*
- c) Deberá contemplarse, con carácter general, la realización de pagos a cuenta o pagos anticipados.*
- d) Atendiendo al carácter público de las entidades beneficiarias, debe resultarles de aplicación el régimen simplificado de justificación previsto para las subvenciones percibidas por entidades dependientes del Estado, y ello sin perjuicio de que, atendiendo al objeto de la subvención, puedan resultar aplicables otras modalidades de justificación.*
- e) A efectos de control de subvenciones, el sometimiento al control financiero permanente del órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma se equipara al control de la Intervención General de la Administración del Estado.*

Justificación

Las Universidades públicas son instituciones de Derecho Público con personalidad jurídica para la consecución de sus fines y el desarrollo de sus funciones que gozan de autonomía de acuerdo con el artículo 27.10 de la Constitución y la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades (LOU).

En cuanto a su financiación, una parte muy importante de sus ingresos se perciben bajo la modalidad de subvenciones, tanto procedentes de instituciones europeas, como nacionales, autonómicas y también locales. De forma particular, la práctica totalidad de la financiación de actividades de investigación de procedencia pública acaban materializándose en fórmulas de diversas denominaciones pero que siempre se reconducen al concepto de subvención.

La aplicación del régimen general de las subvenciones a las que tienen como beneficiarias a las Universidades públicas presentan algunas insuficiencias que dificultan notablemente su buen aprovechamiento y entre las que podemos citar las siguientes:

- Resoluciones de concesión que se demoran en el tiempo dejando muy reducido el tiempo para realizar la actividad subvencionada y ejecutar la subvención.
- Mecanismos de justificación, farragosos, y complicados administrativa y documentalmente, y que no tienen en cuenta el carácter de entidades públicas de las Universidades beneficiarias, equiparando su tratamiento al que se da a beneficiarios que sean entidades privadas.
- Pago a posteriori de la subvención, lo que suele generar tensiones de tesorería para la entidad beneficiaria, máxime cuando las Universidades disponen de escaso margen para actuar sobre su sistema de ingresos.

- Multiplicación de instancias de control, internas, y externas (Unión Europea, Estado, CCAA) que suelen reiterar las comprobaciones sobre idénticos aspectos.

La solución a buena parte de los problemas apuntados no requiere cambios sustanciales en el régimen normativo de las subvenciones, sino que sería suficiente la conformación de un régimen propio, (tal como se prevé también para entidades locales o entidades públicas estatales) que aprovechara todas las posibilidades que ahora contempla el ordenamiento pero que no suelen ser recogidas en las bases de las convocatorias.

Por eso esta enmienda pretende la incorporación de una disposición adicional en la Ley de Subvenciones que remita al desarrollo reglamentario de un régimen específico para las subvenciones a Universidades públicas, enumerando una serie de principios que deben servir de base a dicho régimen para que puedan solucionarse los problemas mencionados.

Dado que en la Ley de Presupuestos para 2022, ya se contemplan modificaciones de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, la enmienda de añadido va referida a la Disposición Final décima de la Ley de Presupuestos para 2022.

DE ADICIÓN O MODIFICACIÓN AL ARTICULADO DE LA LEY DE ACOMPAÑAMIENTO

3. ENMIENDA NÚM 3: DIFERENCIACIÓN DE LOS GASTOS INCURRIDOS CON MOTIVO DE LA CONTRATACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES CON LAS EMPRESAS PARA ACTIVIDADES DE I+D+I, DE LOS PROCEDENTES DE LA CONTRATACIÓN CON ADMINISTRACIONES PÚBLICAS O FINANCIADOS CON FONDOS DE ORIGEN PÚBLICO

Propuesta

Los gastos y adquisiciones en que incurran las universidades públicas y privadas derivados de la contratación con empresas e instituciones privadas, quedan exentos del sometimiento a los procesos de justificación propios de la contratación pública, quedando limitada a la propia de la legislación ordinaria y mercantil y, en su caso, de la acordada entre las partes contratantes.

Justificación

Es necesario diferenciar la gestión de las actividades financiadas con fondos públicos y fondos privados, tanto en lo relativo a adquisiciones de bienes y equipos como de gastos corrientes, cambiando la regulación de los contratos de I+D+I de las universidades con las empresas.

La gestión de esos fondos "privados", obtenidos para alcanzar un resultado de interés del contratante, se tiene que sujetar como en otros países a las condiciones de cumplimiento que exijan los clientes, pero no a la rigidez de la gestión del gasto propio de una Administración Pública. No es factible proporcionar resultados a las empresas con celeridad y las condiciones que exige su interés, siguiendo los procedimientos públicos de la contratación de personal, los contratos de bienes, servicios y suministros, adquisición de equipamiento científico, etc., pues esa rigidez resulta obviamente inapropiada y disuasoria para obtener los resultados contratados en el tiempo y la forma que desea quien los financia. Es obligado entender que se están gestionando recursos privados, no públicos, y que las reglas de su uso deben ser la que exija el financiador que no el contribuyente.

4. ENMIENDA NÚM 4: SOLICITUD DE NO DIFERENCIACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN ENTRE BÁSICA Y APLICADA, DADO QUE TODA FINALMENTE PUEDE SER

SUSCEPTIBLE DE APLICACIÓN Y, POR TANTO, DE IVA DEVENGADO Y CON ELLO JUSTIFICAR LA DEDUCCIÓN DE LOS IVAS SOPORTADOS

Propuesta

Crue Universidades Españolas propone, a efectos de generar seguridad jurídica, apoyar la investigación y minorar la conflictividad judicial, se solicita la aprobación de una norma que aclare la no distinción a efectos de deducibilidad del IVA entre investigación básica y aplicada.

La aprobación de una norma interpretativa a incluir en el vehículo jurídico que se considere adecuado en relación a la deducibilidad del IVA del siguiente tenor: *“A efectos del régimen de sectores diferenciados del IVA la actividad de investigación llevada a cabo en Universidades y Centros de investigación genera derecho a la total deducción de las cuotas de IVA soportado en la adquisición de bienes y servicios utilizados exclusivamente en esa actividad, sin distinción entre investigación básica o aplicada”*.

Justificación

Todas las cuotas del Impuesto sobre el Valor Añadido son deducibles ya que la Universidad lleva a cabo en su conjunto sin distinción ambas actividades y toda actividad llamada básica acaba siendo asimismo aplicada, por tanto, el régimen debería ser el siguiente:

- La actividad de enseñanza se encuentra exenta de IVA, tal y como establece el artículo 20.Uno.9º de la Ley del IVA, y por ello se acepta sin discusión que no genera ningún derecho a la deducción de las cuotas de IVA soportado en la adquisición de bienes y servicios utilizados exclusivamente en dicha actividad.
- Por el contrario, la actividad de investigación aplicada se encuentra plenamente sujeta a IVA, y por ello también se acepta sin discusión que genera derecho a la total deducción de las cuotas de IVA soportado en la adquisición de bienes y servicios utilizados exclusivamente en dicha actividad.
- La actividad de investigación básica debe generar también el derecho a la deducción de las cuotas de IVA soportado. Esto es así porque aunque en esta actividad no se devenga inmediatamente cuotas de IVA repercutido, es la base para que las Universidades obtengan futuros ingresos sujetos a IVA (encargo por tercero de proyectos, servicios técnicos, patentes, etc.). Es en esta actividad donde se sitúan los principales problemas interpretativos, existiendo diferentes criterios sobre si esta actividad de investigación básica genera o no derecho a la deducción de las cuotas de IVA soportadas por parte de la Inspección Tributaria, generando una gran conflictividad judicial entre la AEAT y las Universidades.
- Por último, existen bienes y derechos que se adquieren para su utilización común en todas las actividades de la Universidad, y también se acepta sin discusión que sobre ellos sólo hay derecho a la deducción parcial del IVA soportado, mediante la aplicación del porcentaje de prorrata.
- De la información que se dispone, se constata que, en general, las Universidades han implantado el régimen de sectores diferenciados y distinguen el tratamiento de las cuotas de IVA soportado en la actividad de enseñanza (deducción 0%), en la actividad de investigación (deducción 100%) y las que son comunes a todas las actividades (% de prorrata).

Fundamentación jurídica

La Audiencia Nacional, varios Tribunales Superiores de Justicia y el propio Tribunal Supremo consideran que las Universidades tienen derecho a la total deducción de las cuotas soportadas en la adquisición de bienes y servicios utilizados en esta actividad de investigación básica, porque se realiza con la finalidad de generar futuros ingresos por investigación aplicada, por cesión de patentes o por servicios de diferente contenido. En este sentido, se pueden citar, a modo de ejemplo, **numerosas sentencias de la Audiencia**

Nacional, entre otras, la de 20 de mayo de 2009 (rec. 276/2007), la de 6 de octubre de 2011 (rec. 695/2010), la de 16 de diciembre de 2013 (rec. 15/2013) o la de 25 de mayo de 2015 (rec. 459/2014); o **varias sentencias de diversos Tribunales Superiores de Justicia**, entre las que podemos enumerar las del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 5 de junio de 2006 (rec. 318/2006) y de 7 de junio de 2006 (rec. 379/2005), la del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, de 25 de abril de 2012 (rec. 984/2010) o la del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, de 26 de septiembre de 2013 (rec. 226/2012).

Así, la posición que originalmente adoptó el **Tribunal Superior de Justicia de Cantabria** y que siguieron gran parte del resto de Tribunales Superiores de Justicia en las sentencias citadas con anterioridad, establecía lo siguiente:

“Como se ha visto, la ley Orgánica 6/2001 no atribuye régimen distinto a los dos tipos de investigación. Los grupos de clasificación de actividades económicas no diferencian tampoco a estos efectos entre la investigación aplicada y la básica. La exención del impuesto del IVA para la enseñanza lo es sólo de las entregas de bienes y prestación de servicios directamente relacionadas con el servicio de enseñanza universitaria. La Dirección General de Tributos, en su resolución de 4 de noviembre de 2003, admite que el régimen de deducciones se efectúe por separado respecto de cada una de las dos actividades. El propio Tribunal Económico-Administrativo, en la resolución de 22 de junio de 2000, núm. 682/1999, admite específicamente para la investigación básica, considerada como actividad empresarial, el derecho a la deducción de cuotas soportadas por el desarrollo de esta actividad. Presumir, en este marco legislativo, que la adquisición de bienes y servicios inicialmente destinados o afectos sólo a la investigación básica, pueden por su naturaleza y características estar afectos y ser utilizados en las otras actividades universitarias (concretamente en la enseñanza) no resulta admisible. Máxime a la vista de la posición del Tribunal de Justicia (CE) en la interpretación de las deducciones conforme a la Sexta Directiva. Baste la referencia a las SS TJCE, Sala 3a, de 12-1-2006, núm. C-354/2003 C-355/2003 C-484/2003, casos Optigen Ltd, Fulcrum Electronics Ltd, Bond House Systems Ltd y 15-12-2005, núm. C-63/2004, caso Centralan Property Ltd, en que reitera lo que «el Tribunal de Justicia ha recordado en numerosas ocasiones, (que) el derecho a deducción establecido en los artículos 17 y siguientes de la Sexta Directiva forma parte del mecanismo del IVA y, en principio, no puede limitarse», citando en particular las sentencias de 6 de julio de 1995, BP Soupergaz, C-62/93, Rec. p. I-1883, apartado 18, y Gabalfrisa y otros, antes citada, apartado 43.”

A mayor abundamiento, la Audiencia Nacional, en las sentencias enumeradas previamente, no sólo confirma literalmente este criterio, sino que además se pronuncia en los siguientes términos:

“Sólo se ha de añadir a los anteriores pronunciamientos que esta Sala comparte en su totalidad el hecho de que la enseñanza y la investigación, las dos actividades ejercidas por una universidad, sean complementarias no desvirtúa que a efectos del IVA, y de acuerdo con la normativa arriba expresada, sean sectores diferenciados a los que les corresponde un régimen de deducción propio (artículo 101 de la LIVA); ni supone que la realización de proyectos de investigación básica por parte de la Universidad, que ejerce también la actividad de la enseñanza, lleve a la conclusión, como hace erróneamente la Administración, de que no sea un sector diferenciado de investigación al que se la ha de aplicar la deducción de las cuotas del IVA soportado en la adquisición de bienes y servicios cuyo destino se afecta a esos proyectos de investigación básica. (...)”

- **Sin embargo, la Agencia Tributaria ha expresado** en diferentes resoluciones, entre la que se encuentra la Consulta Vinculante V3171-13 de la Dirección General de Tributos o la Nota No 3/15 emitida el 8 de mayo de 2015 por la Subdirección General de Ordenación Legal y Asistencia Jurídica, **un nuevo criterio sobre la calificación que merece la investigación básica a efectos de IVA**. Este criterio considera que **no todos los proyectos de investigación básica** que realizan las Universidades **tienen una relación directa e inmediata con futuros ingresos por investigación, por patentes o por servicios**, sino que en ocasiones la finalidad es simplemente profundizar en el conocimiento de determinadas materias, lo que no supone una actividad empresarial sino un mero servicio a la colectividad. **Según este criterio**, a efectos de la deducción del IVA soportado, **es preciso analizar proyecto por proyecto, de forma que habrá proyectos de**

investigación básica que sí dan derecho a la plena deducción y habrá otros proyectos que no dan derecho a ninguna deducción.

El Tribunal Supremo ha dictado un par de sentencias (STS 481/2016 Universidad de Salamanca; STS 1016/2016 Universidad de Santiago de Compostela) y desafortunadamente no aclara muchas dudas. En resumen establece:

- – “No puede establecerse automáticamente y sin más, que las cuotas de IVA soportadas en las actividades de investigación básica sean por naturaleza “comunes” a los dos sectores (investigación y enseñanza). Es decir, **no es correcto aplicar obligatoriamente la regla de la prorrata a todas las cuotas soportadas de la investigación básica**, que era el criterio que mantenía la Administración Tributaria”.
- – Sin embargo, tampoco es correcto lo contrario; es decir, que no puede afirmarse que hay una total exclusión de vinculación entre la investigación básica y la enseñanza.
- – Reitera que es exigible la aplicación de “porcentajes” de deducción cuando los bienes y servicios se destinan en común a actividades que dan y a actividades que no dan el derecho a la deducción.

Hasta hace aproximadamente dos años, pocas Universidades habían sido objeto de inspección por la Agencia Tributaria en relación con sus declaraciones de IVA. En general, las comprobaciones se realizaban en vía de gestión, con un alcance muy limitado y con ocasión de atender las devoluciones de IVA que se solicitaban al final de cada ejercicio.

Como consecuencia de los últimos pronunciamientos de la Dirección General de Tributos, en los últimos meses varias Universidades han sido y están siendo objeto de actuaciones de la Inspección de la Agencia Tributaria, con un alcance más amplio y profundo en las comprobaciones, que normalmente afectan a varios ejercicios. Dichas actuaciones van dirigidas principalmente a revisar los criterios de deducción de las cuotas de IVA soportadas en la investigación básica, y están concluyendo con actas en las que se reducen sensiblemente las cuotas deducidas por las Universidades inspeccionadas, y como consecuencia de ello se minoran los importes a devolver que se habían solicitado en las declaraciones presentadas. Adicionalmente, hay casos en que la Inspección ha modificado la afectación exclusiva de determinados bienes a la investigación (v.g. los gastos en bibliotecas), con la consecuencia de reducir igualmente las cuotas soportadas que han sido deducidas.

En las actuaciones más rigurosas, la Inspección ha realizado muestreos de los proyectos de investigación básica realizados por las diferentes áreas de la Universidad, requiriendo la aportación de los informes finales y memorias para justificar su vinculación con futuros ingresos. Los proyectos analizados corresponden a un alto porcentaje del total de proyectos, además de representar asimismo una elevada proporción de las cuotas de IVA soportado y deducido. La Inspección, tras analizar los proyectos de investigación básica aportados, divide los mismos en dos apartados:

1. Proyectos que dan derecho a la deducción de las cuotas de IVA soportado por haberse acreditado que tienen una finalidad de explotación económica a corto plazo (patentes, libros editados, software, colaboraciones con el sector privado, etc.).
2. Proyectos que no dan derecho a la deducción de las cuotas de IVA soportado, por no apreciarse una finalidad de explotación económica a corto plazo (tesis doctorales, publicaciones/artículos, conferencias o formación del personal).

Conforme al resultado del muestreo, la Inspección formula las correspondientes propuestas de liquidación extendiendo sus conclusiones a la totalidad de las cuotas soportadas en las diferentes áreas. En unos casos, las Universidades afectadas dan conformidad a la regularización de la Inspección y, en otros muchos, suscriben las actas en disconformidad, formulando posteriormente los oportunos recursos.