



Becas públicas versus privadas

Descripción

La Sentencia 214/1994, de 14 de julio de 1994 (BOE 18.VIII.94) del Tribunal Constitucional -STC- ha venido a dilucidar la presunta inconstitucionalidad de la Ley 18/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, promovida por 51 diputados del Grupo Parlamentario Popular en relación con varios artículos de la mencionada norma, entre ellos el artículo 25.h, que incluye a las becas entre los rendimientos de trabajo personal. De la interpretación conjunta de ese artículo 25.h y el artículo 9.i.j de la mencionada ley resulta que las becas públicas quedan exentas de tributar en el IRPF, al tiempo que quedan sujetas (cuando sobrepasen un determinado umbral de renta) bajo la modalidad de contraprestaciones o utilidades del trabajo personal las becas no públicas, restantes becas, o simplemente, las becas privadas, estableciéndose así una contraposición entre ambas clases de becas a efectos fiscales.

Una difícil distinción

Tengo la impresión que si nos preguntan por la distinción entre beca pública *versus* beca privada creemos conocer intuitivamente y al momento lo que es una y lo que es la otra. Sin embargo, la gran problemática que encierra esta polémica está, precisamente, en que no es tan fácil, ni mucho menos, tal distinción. Está llena de matices que se pasan por alto. No somos conscientes de que existen elementos de naturaleza jurídica y pronunciamientos administrativos que perfilan los conceptos. Se podrá estar o no de acuerdo con ellos, pero son necesarios para definir los conceptos.

Se puede extraer un concepto de beca pública a través de las normas reglamentarias, como así resulta del artículo 1º. 1. del Real Decreto de 28 de julio de 1983, número 2298/83, del Ministerio de Educación y Ciencia sobre Protección Escolar, que regula el sistema de becas y otras ayudas personalizadas, y que nos dirá: «se entiende por beca o ayuda al estudio toda cantidad o beneficio que el Estado conceda a quienes deseen realizar o se encuentren realizando estudios para su promoción educativa, cultural, profesional y científica». Según esto, independientemente de cualquier utilización común o vulgar del término «beca», jurídicamente son las que concede el Estado. Es más, dentro de la Administración estatal corresponde la competencia en la materia al Ministerio de Educación y Ciencia a tenor de la regulación que hace el mencionado Real Decreto 2298/83. Por otra parte, la Dirección General de Tributos se ha pronunciado en sentido similar (Resoluciones de 21.IX.92 y 16.VI.93).

Un repaso doctrinal sobre el tema lleva a apreciar que existe una coincidencia generalizada, por otra parte lógica, en relacionar las becas públicas con entes públicos. Es decir, son tales las que establece

y disciplina un organismo público. Claro está que sería interesante saber también que entidades públicas entrarían dentro de este criterio institucional. Igualmente, si seguimos el mencionado Real Decreto 2298/83 añadiremos también como característica de las becas o ayudas su generalidad, la materia de estudio, sus componentes, y su formalismo (regulación tremendamente «minuciosa»).

Si se quiere buscar una caracterización, definición o contenido de las becas privadas, de entrada no resulta fácil, y permítaseme decir: *son becas privadas todas aquellas que no sean públicas*, siendo la distinción más característica la comentada: institucional, organicista, por el ente o entidad, de tal forma que si una empresa o entidad del sector privado es la que establece y otorga la beca, esta viene calificada de por sí como privada frente a aquellas otras procedentes del sector público. Respecto de otras características no entiendo por qué las becas privadas no pueden satisfacer plenamente el criterio de la generalidad, ni que la materia sea elemento de separación. Sí, en cambio, resulta un distintivo de las becas públicas su formalismo, hasta el punto que la STC dará lugar a la introducción de un elemento más, configurador de la beca pública: la garantía. Esto último lleva a una conclusión última y definitoria: toda oferta privada de becas que no satisfaga los requisitos que a nivel reglamentario se establecen para la oferta pública difícilmente podrá recibir un trato de favor. De forma simple: las becas públicas son «buenas» porque se exigen muchos requisitos para su obtención, las becas privadas son «malas» porque no son tan rigurosas.

Las becas y el TC

¿Por qué a efectos fiscales las becas públicas gozan de un *status* de bondad y las becas privadas de maldad? La respuesta directa será que el legislador fiscal así lo ha querido. Prueba de ello es que para el legislador de Navarra sí es admisible la exención de ciertas becas privadas. Pero lo más sorprendente es que el legislador estatal fiscal ordinario ha dado por buena una caracterización administrativa que expulsa a las becas privadas.

En el cuestionamiento sobre la constitucionalidad de la normativa del IRPF ante el Tribunal Constitucional se plantearon conocidos criterios o principios constitucionales: igualdad, capacidad contributiva, e incluso protección a la familia, entre otros.

El Tribunal Constitucional comienza reconociendo «la mayor complejidad de la diferencia de trato entre becas públicas y privadas». Personalmente no sé a qué responde «esa» complejidad, salvo para ir en contra de las becas privadas. Como fundamentaciones el Tribunal Constitucional alude a distintos postulados constitucionales: Estado social de Derecho (art. 1 C.E.); libertades e igualdades reales y efectivas del individuo (art. 9.2 C.E.); el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 C.E.); y reconocimiento del derecho a la educación (art. 27.1 C.E.). Las ayudas al estudio para los económicamente más débiles por parte de los poderes públicos encajan en el esquema de justicia material del artículo 31 C.E. por lo que se justifica la exención para el Tribunal Constitucional.

He de confesar que me sorprende esta interpretación restrictiva reservada únicamente al Estado residenciado en los poderes públicos. Es decir, en la configuración de un Estado social de Derecho, de la libertad e igualdad del individuo, del libre desarrollo de la personalidad y del acceso a la educación, da la impresión que la sociedad civil, no tiene ningún papel, nada que decir, y menos que participar, puesto que «papá» Estado lo da o lo quita todo. No acepto que este fuese el espíritu y criterio de los constituyentes. Es más, en la propia doctrina constitucional podemos encontrar reconocida la coexistencia de sector público-sector privado, por ejemplo, en el marco de la economía.

El Tribunal Constitucional asume los criterios de garantía elaborados por la Abogacía del Estado para las becas públicas frente a las privadas. Para el Tribunal Constitucional, en contraste con este «estricto régimen jurídico» (cuantía, requisitos y procedimiento), las becas privadas «quedan al arbitrio de quien las establece», obviamente sin aquellas garantías.

¿Por qué el Tribunal Constitucional diferencia sobre situaciones iguales según vayan dirigidas las becas de uno u otro signo? ¿En qué se basa? En una desconfianza del Tribunal Constitucional hacia lo privado, que a mi juicio no aparece suficientemente fundamentada, puesto que no se puede considerar tal la acusación de que son «arbitrarias» sin ninguna otra argumentación.

Sería necesario analizar los regímenes que rigen cada clase de beca privada para contrastar el arbitrio de quien las establece. Si las becas privadas se acercan a las públicas, entonces sus regímenes serían cuanto menos equiparables y procedería el reconocimiento a ambas del mismo trato fiscal favorable, cosa que, no le queda más remedio que reconocer al Tribunal Constitucional – a pesar de la desestimación- al final de su Sentencia, a modo de un «no, pero...»: conclusión que no excluye una consideración adicional, a saber: que bajo ciertas condiciones las becas privadas pueden servir la misma finalidad general de las becas públicas. Por lo que cabría establecer que las primeras pudieran acogerse a un régimen jurídico de concesión similar al de las segundas y, en tal caso, gozar de la exención fiscal reconocida a éstas por el precepto impugnado. Con este reconocimiento se está admitiendo la posibilidad constitucional de exención tributaria a las becas privadas.

Con este reconocimiento también se abre, al sujeto pasivo del IRPF que interpreta que su beca privada es equiparable a la pública, la posibilidad de liquidar el impuesto aplicando a su beca la exención prevista. El problema, que no es pequeño, será que se lo admita la Administración de Hacienda, y cómo aplique un criterio restrictivo, cosa nada rara, ya puede el contribuyente empezar a recurrir para terminar en el contencioso. Si para cuando se dicte la sentencia, supongamos que favorable, y pagado el pleito, le queda aún algún dinero de la beca... ¡habrá tenido suerte!

Para el Tribunal Constitucional el objetivo social de las becas públicas hace que su destino vaya «a los ciudadanos con menores recursos económicos», en lo que todos podemos coincidir perfectamente. Sin embargo, parece también establecerse apriorísticamente que eso no ocurra así con las becas privadas. Entiendo que aquí se está jugando con una presunción en contra de las becas privadas sin fundamentación suficiente. También argumenta el Tribunal Constitucional que no son comparables ni las condiciones ni el procedimiento de unas y otras, y que las becas públicas se centran en esos requisitos que en su lugar analizamos para el concepto de beca pública: institucionalidad, generalidad, materia, componentes, y formalismo. Es evidente que aquí el Alto Tribunal lo único que hace con sus argumentos es acogerse a los reglamentos de la propia Administración reguladores de las becas públicas, para decir: éstas, como proceden de la Administración, son «buenas» y, por tanto, merecedoras de trato fiscal favorable; las otras, o las demás, son «malas».

Una ley de becas

Entiendo que la interpretación del amparo que la Constitución Europea pueda brindar a las becas privadas debe partir del comentado artículo 27 relativo al derecho a la educación, y del reconocimiento general de la iniciativa privada plasmada en el texto constitucional, sin perjuicio de que entren también en juego los otros preceptos constitucionales objeto de la Sentencia. Recordemos que las becas

públicas y las privadas van dirigidas a facilitar esa necesidad educativa y presumiblemente también una carencia de recursos y, por lo tanto, coinciden en su finalidad y se proyectan sobre situaciones iguales. Siendo así, el trato desfavorable de las privadas vulneraría el principio de igualdad... y el artículo 14 de la Constitución española. No olvidemos tampoco que según el artículo 27 corresponde a los poderes públicos promover y garantizar la educación, y no parece que un derecho tan amplio y complejo quede satisfecho únicamente por la ayuda derivada de los entes públicos. Pienso que la efectividad de tal derecho no puede ni debe reducirse al sector público, en la medida que tal derecho no se agota en el marco de la enseñanza pública, no siendo, por tanto, restringible el beneficio fiscal exclusivamente a la beca pública. Tampoco sería coherente la pérdida de otros medios no públicos.

La cuestión final de la educación y el medio instrumental de las becas deberían ser objeto de un acuerdo de amplio espectro, no de desacuerdos y polémicas, recordando aquello que no hay mejor peseta que la invertida en educación. Cierto es que no todas las situaciones a las que van dirigidas las becas son iguales y que esta clase de ayudas pueden ser tan diversas que terminen generando fraude fiscal. Esto justificaría la existencia de ese régimen de garantías que sostiene el Tribunal Constitucional. Pero entiendo que dicha garantía no solo se debe apreciar del lado de lo público, sino también ha de admitirse respecto a la actuación y comportamiento de lo privado. En todo caso, para evitar situaciones anómalas, podrían establecerse, mediante una «Ley de Becas», aquellos elementos y requisitos mínimos o básicos que habrían de cubrir -para acceder a las exenciones fiscales- tanto las becas con origen en fondos públicos como las procedentes de fondos privados. Lo que no se puede es dejar en manos del reglamento la determinación de tales situaciones, ya que resulta difícilmente admisible constitucionalmente.

Por último: en mi opinión, la cuestión debe reconducirse a la creación de las condiciones objetivas para que las llamadas becas privadas gocen del mismo tratamiento fiscal que las públicas. Probablemente a través de un gran pacto fiscal sobre todo cuanto se refiera a la formación del individuo.

Fecha de creación

30/12/1995

Autor

Pefecto Yebra Martul-Ortega