

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Estatuto de la Fundación Europea» (Dictamen de iniciativa)

(2011/C 18/06)

Ponente: **Mall HELLAM**

El 16 de julio de 2009, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el

Estatuto de la Fundación Europea.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de marzo de 2010.

En su 462º Pleno de los días 28 y 29 de abril de 2010 (sesión del 28 de abril), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 134 votos a favor, 2 votos en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Recomendaciones generales y conclusiones

1.1 El presente dictamen de iniciativa expone algunas reflexiones y propuestas para la creación de un Estatuto Europeo que se adapte a las fundaciones, a la vez que propone las directrices por las que se podría regir este estatuto.

1.2 El análisis de las necesidades y oportunidades confirma que es preciso formular un proyecto de legislación empresarial para las fundaciones en Europa, a fin de ofrecerles un instrumento adaptado que facilite sus actividades en el mercado interior. Tanto un reciente estudio ⁽¹⁾ como distintos agentes del sector ⁽²⁾ han señalado que en la última década ha aumentado considerablemente el número de fundaciones y fundadores que desean desarrollar las operaciones y la cooperación de carácter transnacional. Igualmente, indican que las fundaciones que realizan operaciones transfronterizas han de afrontar diversos obstáculos, también de orden jurídico, que conllevan un aumento en los costes de transacción, lo cual, a su vez, reduce los fondos de que disponen en favor del bien común.

1.3 El sector, sus organizaciones y sus redes de representantes en la UE ⁽³⁾ vienen reclamando reiteradamente un Estatuto de la Fundación Europea como la solución más rentable para eliminar las barreras transfronterizas e incentivar así las actividades de las fundaciones en toda Europa.

1.4 En este contexto, el CESE insta a la Comisión a que presente una propuesta de reglamento sobre un Estatuto de la Fundación Europea que apoye las actividades de utilidad pública, para su posterior adopción por el Consejo y el Parlamento Europeo.

1.5 El CESE considera que el Estatuto de la Fundación Europea constituye un instrumento esencial para acercar Europa a sus ciudadanos y lograr que éstos ocupen un lugar preponderante en el mercado interior.

1.6 El CESE considera que el Estatuto de la Fundación Europea puede ser un nuevo mecanismo de gran utilidad para respaldar el bien común y la acción ciudadana en Europa, así como para abordar en la UE las principales cuestiones socioeconómicas y las necesidades más acuciantes en ámbitos como el conocimiento y la innovación, la investigación médica, la atención sanitaria, los servicios sociales, el medioambiente, el desarrollo regional, el empleo, la formación profesional, la conservación del patrimonio natural y cultural, la promoción de las artes y la diversidad cultural, así como la cooperación y el desarrollo internacionales.

1.7 Para hacerlo más eficaz y atractivo, el nuevo estatuto deberá sentar unas reglas claras y completas en lo referente a su establecimiento, funcionamiento y supervisión, así como hacer gala de una verdadera dimensión europea. Servirá para facilitar las actividades, las donaciones y la cooperación transfronterizas por medio de un instrumento eficaz de gestión del interés público, a la vez que proporcionará una etiqueta reconocida en el ámbito europeo.

2. Observaciones generales

2.1 Objetivos y contexto institucional

2.1.1 El presente dictamen de iniciativa tiene por objeto examinar el posible desarrollo de un Estatuto de la Fundación Europea para ayudar a las fundaciones y sus fundadores, que, a pesar de desempeñar una labor de carácter cada vez más transfronterizo, siguen encontrando obstáculos en la legislación civil y fiscal. Asimismo, se pretende imprimir una dimensión europea, ya desde una fase inicial, a la creación de nuevas fundaciones.

2.1.2 La Dirección General de Mercado Interior y Servicios de la Comisión Europea hizo públicos en noviembre de 2009 los resultados de una consulta pública ⁽⁴⁾ sobre un Estatuto de la Fundación Europea (EFE). La consulta obtuvo una respuesta masiva, especialmente por parte de las organizaciones sin ánimo de lucro, que mostraron un enérgico apoyo a esta iniciativa.

⁽¹⁾ Estudio de viabilidad de un Estatuto de la Fundación Europea, 2009.

⁽²⁾ El European Foundation Centre (EFC), la principal organización de fundaciones de utilidad pública a escala de la Unión Europea, ha destacado esta tendencia. Dos tercios de sus miembros desarrollan actividades en países distintos del suyo.

⁽³⁾ European Foundation Centre, redes de donantes y fundaciones de Europa, Red de fundaciones europeas.

⁽⁴⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/company/eufoundation/index_en.htm.

2.1.3 En febrero de 2009, la Comisión Europea publicó un estudio de viabilidad sobre un Estatuto de la Fundación Europea (EFE) ⁽⁵⁾. En este estudio se señalaban las ventajas que un EFE podría reportar con vistas a reducir o eliminar los costes económicos y las cargas administrativas innecesarios, lo cual facilitaría la labor de aquellas fundaciones con intenciones de desplegar sus actividades en distintos Estados miembros de la Unión Europea.

2.1.4 Además, existen dos recomendaciones relacionadas con el Estatuto de la Fundación Europea:

— una propuesta de reglamento de estatuto europeo para las fundaciones, publicada en 2005 por el European Foundation Centre (EFC) ⁽⁶⁾, y

— un proyecto de investigación de 2006 con el título «*The European Foundation – a New Legal Approach, by foundation law and tax law experts*» ⁽⁷⁾.

2.1.5 El Parlamento Europeo aprobó el 4 de julio de 2006 una Resolución sobre las perspectivas en materia de Derecho de sociedades ⁽⁸⁾ en la que pide a la Comisión que continúe elaborando legislación comunitaria para otras formas jurídicas como la Fundación Europea.

2.1.6 En un Dictamen de 2009 sobre los distintos tipos de empresa ⁽⁹⁾, el CESE acogía con satisfacción el inicio de los trabajos sobre un Estatuto de la Fundación Europea y solicitaba a la Comisión que concluyera la evaluación de impacto a comienzos de 2010 presentando una propuesta de reglamento que permitiera a las fundaciones de ámbito europeo operar en pie de igualdad en el mercado interior.

2.1.7 El Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictaminó en 2006 ⁽¹⁰⁾ que la diferencia de trato fiscal de las fundaciones de utilidad pública residentes y no residentes constituye una violación injustificada de la libre circulación de capitales, aunque únicamente cuando el Estado miembro reconozca a la fundación el estatus de utilidad pública con arreglo a su legislación nacional.

2.1.8 En un asunto de donaciones de carácter transfronterizo ⁽¹¹⁾, el Tribunal estableció que toda legislación fiscal que discrimine las donaciones en favor de organismos de utilidad pública establecidos en otros Estados miembros de la Unión Europea es contraria al Tratado CE, siempre y cuando el organismo beneficiario establecido en otro Estado miembro pueda considerarse «equivalente» a los organismos de utilidad pública residentes.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/company/eufoundation/index_en.htm.

⁽⁶⁾ <http://www.efc.be/SiteCollectionDocuments/EuropeanStatuteUpdated.pdf>.

⁽⁷⁾ http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/en/media/xcms_bst_dms_15347__2.pdf.

⁽⁸⁾ P6_TA(2006)0295.

⁽⁹⁾ DO C 318 de 23.12.2009, p.22.

⁽¹⁰⁾ Asunto Stauffer, C-386/04.

⁽¹¹⁾ Asunto Persche, C-318/07.

2.2 Observaciones – El sector de las fundaciones en la UE

2.2.1 El sector de las fundaciones europeas es una importante potencia económica ⁽¹²⁾, con activos que oscilan entre los 350 000 millones y el billón de euros, y con un gasto anual entre 83 000 millones y 150 000 millones de euros. Este sector presenta también perspectivas de crecimiento sostenido en un número considerable de países.

2.2.2 Las fundaciones desempeñan un papel importante en el mercado laboral. Las 110 000 fundaciones identificadas en el estudio de viabilidad sobre un Estatuto de la Fundación Europea aportan directamente entre 750 000 y un millón de puestos de trabajo a tiempo completo en la Unión Europea ⁽¹³⁾. Al otorgar ayudas o apoyo económico a personas y organizaciones, también respaldan el empleo y la labor de voluntariado.

2.2.3 La inmensa mayoría de las fundaciones de la UE se basan en sus activos y se rigen por el interés público. Por regla general, no tienen miembros ni accionistas, y son entes constituidos por separado y sin ánimo de lucro. Disponen de una fuente de ingresos establecida y fiable que se destina de manera irrevocable a objetivos de interés público. Las fundaciones obtienen sus ingresos a partir de una dotación, un capital proporcionado por una persona, familia, empresa u otra organización. Puede ser en forma de «bienes muebles» (dinero en efectivo, acciones, títulos, obras de arte, derechos de autor, licencias de investigación) o «bienes inmuebles» (terrenos o propiedades inmobiliarias, como museos o centros de asistencia). Además, obtienen ingresos de otras fuentes, como legados y donaciones, colectas, ingresos propios, contratos o recaudaciones de lotería.

2.2.4 Las fundaciones de la UE se dedican a cuestiones y proyectos que benefician directamente a las personas y son fundamentales a la hora de impulsar la Europa de los ciudadanos en ámbitos como el conocimiento, la investigación y la innovación, los servicios sociales y la asistencia sanitaria, la investigación médica, el medio ambiente, el desarrollo regional, el empleo y la formación profesional, la conservación del patrimonio natural y cultural, la promoción de las artes y la cultura, o la cooperación y el desarrollo internacionales.

2.2.5 Un número creciente de fundaciones y fundadores desempeñan su labor con carácter transfronterizo. Sin embargo, según se afirma en el estudio de viabilidad, han de hacer frente a diversos obstáculos jurídicos de orden administrativo, civil y fiscal:

— lidiar con distintas legislaciones nacionales; las nuevas iniciativas europeas sufren retrasos o se abandonan por la falta de instrumentos jurídicos adecuados;

— dificultades a la hora de reconocer la personalidad jurídica de las fundaciones extranjeras;

— inseguridad jurídica en el reconocimiento nacional del carácter de «interés general» en la labor transfronteriza y el estatus de utilidad pública de las fundaciones residentes;

⁽¹²⁾ Resumen del estudio de viabilidad Ad1.

⁽¹³⁾ Véase la nota 12.

- las cargas y costes administrativos que supone la creación de filiales en otros países;
- la imposibilidad de trasladar la sede a otro Estado miembro, y
- obstáculos fiscales: los entes no residentes sufren discriminación fiscal.

2.3 Necesidad de dotar a las fundaciones de un instrumento adecuado

2.3.1 Sería poco realista esperar una armonización del amplio número de textos legislativos por los que se rigen las fundaciones en los Estados miembros⁽¹⁴⁾, especialmente si se tienen en cuenta las diferencias de cometidos, requisitos para su creación, gestión y responsabilidades⁽¹⁵⁾.

2.3.2 Ninguno de los instrumentos jurídicos europeos⁽¹⁶⁾ que existen con el fin de apoyar en la UE el incremento de las actividades transfronterizas de las empresas privadas y los órganos públicos, así como la cooperación entre estos dos sectores, se acomoda a las necesidades y características especiales de las fundaciones, en la medida en que éstas son organizaciones privadas sin ánimo de lucro que persiguen un objetivo de interés público y carecen de accionistas o miembros que las controlen.

2.3.3 Se hace necesario plantearse la redacción de un Estatuto de la Fundación Europea que sea accesible y se adapte a las necesidades de las fundaciones para facilitar sus actividades y su labor de colaboración dentro del mercado único, ya que ello permitiría aunar los recursos de distintos países e imprimir una dimensión europea, ya desde una fase inicial, a la creación de nuevas fundaciones que apoyen actividades de utilidad pública.

3. Por un Estatuto de la Fundación Europea – Objetivos básicos y estructura

3.1 Objetivos y beneficios

3.1.1 El Estatuto de la Fundación Europea (EFE) representa una buena opción política para potenciar la labor de las fundaciones de utilidad pública en toda la UE, ya que:

- impulsaría un marco jurídico europeo para las fundaciones;
- reduciría los obstáculos jurídicos y administrativos;
- alentaría el desarrollo de nuevas actividades;
- facilitaría la labor transfronteriza a través de la cooperación en el seno del mercado único;
- reforzaría la transparencia;

- constituiría un eficaz instrumento de gestión para apoyar los cometidos de interés público;

- facilitaría los procedimientos para que tanto las personas físicas como las jurídicas efectúen donaciones en favor de actividades transfronterizas, y

- contribuiría al proceso de integración económica, a la vez que consolidaría una sociedad civil europea en el actual contexto de globalización, en el que los desafíos y amenazas comunes requieren un enfoque europeo, claro y sin ambages.

3.1.2 Las ventajas de un EFE serían muy diversas:

- eficacia y simplificación; el Estatuto permitiría la creación de una Fundación Europea que, registrada en un único Estado miembro, fuera reconocida también en los 26 restantes. Ésta podría operar en toda la UE con arreglo a un conjunto único de normas y a un sistema coherente de gestión y notificación. El Estatuto ayudaría también a superar los obstáculos existentes y facilitar la cooperación y la labor transfronterizas;

- responsabilidades; el EFE serviría para esclarecer el concepto de fundación proporcionando una definición común de «fundación con finalidad de utilidad pública» en toda la UE, ya que el término actual «fundación» se utiliza con demasiada laxitud para referirse a cometidos muy diversos. El Estatuto podría influir positivamente en la gestión general de las fundaciones aportando una evaluación comparativa;

- beneficios económicos; además de ver recortados los costes de sus actividades transfronterizas, las fundaciones que optaran por el Estatuto obtendrían el reconocimiento de la administración pública y de la opinión pública gracias a una «etiqueta» europea de confianza. Un EFE facilitaría la agrupación de recursos en beneficio de actividades para el bien común y podría atraer la inversión extranjera, así como repercutir de modo beneficioso en el comportamiento de los donantes y en las donaciones;

- ventajas políticas y beneficios para el ciudadano; el desarrollo de la actividad y la cooperación transnacionales impulsaría la integración europea en aquellos ámbitos que revisten un interés directo para los residentes en la UE. El EFE podría constituir un instrumento de gestión robusto y flexible en aras del interés público y la acción ciudadana en la UE, con vistas a dar respuesta a las necesidades apremiantes y a las cuestiones políticas globales.

3.2 Características básicas

3.2.1 Un Estatuto de la Fundación Europea eficaz deberá respetar una serie de principios y características fundamentales. El EFE constituiría un instrumento de utilidad pública que, con carácter adicional y optativo, se regiría principalmente por la legislación europea y complementaría las leyes nacionales y regionales.

⁽¹⁴⁾ EFC, Perfil legal y fiscal de las fundaciones en la UE: <http://www.efc.be/Legal/Pages/FoundationsLegalandFiscalCountryProfiles.aspx>

⁽¹⁵⁾ EFC, Comparativa general de la legislación sobre fundaciones: <http://www.efc.be/Legal/Pages/Legalandfiscalcomparativecharts.aspx>

⁽¹⁶⁾ La Agrupación Europea de Interés Económico (AEIE), la Sociedad Europea, la Cooperativa Europea, la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT).

3.2.2 El EFE podría elaborarse con arreglo a las siguientes directrices, que deberán pormenorizarse en cooperación con las partes interesadas. El EFE debería:

3.2.2.1 ser un instrumento opcional y complementario al que puedan recurrir, si así lo desean, los fundadores y las fundaciones activos en más de un Estado miembro de la UE para no verse obligados a crear varias fundaciones con arreglo a la legislación nacional de cada uno de ellos. Este instrumento no sustituiría las leyes por las que actualmente se rigen las fundaciones en los Estados miembros;

3.2.2.2 ser sencillo y exhaustivo, habida cuenta de que afectará a la mayoría de los aspectos de la legislación sobre fundaciones, y deberá referirse a la legislación nacional en el menor número posible de ámbitos jurídicos. Esto permitirá a los fundadores ahorrarse costes de aplicación, al utilizar un único instrumento jurídico y una estructura de gestión comparable en todos los Estados Miembros;

3.2.2.3 ser de fácil acceso. La Fundación Europea podría ser establecida a perpetuidad o por una duración limitada mediante testamento por cualquier persona física residente en la UE; mediante escritura ante notario, por toda persona física o jurídica residente en la Unión; así como por transformación en una Fundación Europea de una fundación de utilidad pública existente legalmente establecida en un Estado miembro o por fusión entre fundaciones de utilidad pública legalmente establecidas en uno o varios Estados miembro de la UE. La creación de una Fundación Europea deberá notificarse mediante su publicación en el Diario Oficial.

3.2.2.4 perseguir exclusivamente cometidos de utilidad pública. En aras de la flexibilidad, la descripción de utilidad pública podría incluir una lista abierta de este tipo de cometidos⁽¹⁷⁾. Una Fundación Europea podría considerarse de utilidad pública si:

- (1) sirve al interés público, en general a escala europea o internacional, bien ejecutando sus propios programas, bien ayudando a otras personas, asociaciones, instituciones o entidades, y si,
- (2) entre los propósitos para los que fue creada, figura la promoción del interés público en uno o más ámbitos que se hayan definido de utilidad pública;

3.2.2.5 establecer una dimensión europea; el EFE iría dirigido a actividades que incluyesen un aspecto europeo en el más amplio sentido de la palabra, esto es, actividades realizadas en más de un Estado miembro;

3.2.2.6 disponer de un capital mínimo, una señal de seriedad de los cometidos y actividades de la Fundación Europea que también aumentaría la protección de los acreedores, aunque ello no debe impedir el inicio de las actividades de otras iniciativas más pequeñas;

⁽¹⁷⁾ La propuesta del EFC de 2005 para la creación de un EFE prevé una lista abierta.

3.2.2.7 permitir algún tipo de estructura participativa, sin una inscripción «formal» para miembros, aunque aquélla no debe sustituir los derechos y deberes de la estructura de gestión;

3.2.2.8 atendiendo al objetivo de utilidad pública de la Fundación Europea, poder desempeñar actividades económicas directamente, o a través de otra entidad jurídica, siempre y cuando todos los ingresos o superávit se destinen a cumplir cometidos de utilidad pública;

3.2.2.9 establecer el derecho a conservar bienes muebles e inmuebles, a recibir y conservar donaciones o subvenciones de cualquier tipo –como acciones y otros valores negociables– procedentes de cualquier fuente legítima;

3.2.2.10 establecer su domicilio social dentro de la UE, que podrá ser trasladado a cualquier otro Estado miembro sin necesidad de proceder a una liquidación o a la creación de una nueva entidad legal;

3.2.2.11 adoptar normas claras en materia de transparencia y responsabilidad. Toda Fundación Europea deberá mantener un registro de todas las transacciones financieras, utilizar canales financieros oficiales y elaborar anualmente estados de cuentas e informes de actividad para las autoridades competentes. Las organizaciones más grandes deberán someter sus cuentas a una auditoría;

3.2.2.12 dotar a las fundaciones europeas de unas normas de gestión y responsabilidades claras, aunque los fundadores o los consejos de administración deben tener la flexibilidad suficiente para esbozar sus asuntos internos respetando la reglamentación de las fundaciones europeas. Sería útil ofrecer un modelo de reglamentación a modo de ejemplo, ya que contribuiría a evitar los conflictos de intereses.

4. Legislación aplicable

4.1.1 La propuesta de EFE concerniría a las distintas fuentes legislativas aplicables: el Reglamento de la Unión Europea sobre el EFE, los propios estatutos de las fundaciones europeas y otras leyes nacionales y de la UE.

4.1.2 Si bien es necesario que la legislación sobre el EFE sea exhaustiva, también deberá ser clara y simple por un motivo obvio: esta claridad ayudará a las fundaciones europeas a cumplir la ley, y a los responsables en materia de supervisión a realizar su cometido.

4.1.3 La propuesta sobre un EFE deberá crear un marco para la creación, funcionamiento y asunción de responsabilidades por parte de las fundaciones europeas. En sus posibles ámbitos de actuación (creación, inscripción, cometido, capital, domicilio social, personalidad jurídica, capacidad jurídica, responsabilidad de la dirección, transparencia y requisitos de responsabilidad), la legislación ha de ser exhaustiva y no podrá remitir a las leyes nacionales. Esto garantizará la unidad, la claridad y la seguridad que este Estatuto deberá proporcionar a terceras partes, socios y donantes.

4.1.4 Por lo que respecta a la supervisión, la supervisión de las fundaciones europeas podría delegarse en órganos competentes en los Estados miembros, sobre la base de una norma consensuada para el Estatuto de la Fundación Europea en relación con los requisitos de registro, notificación y supervisión formulados en el Reglamento sobre el EFE.

4.1.5 Para aquellos asuntos no cubiertos por la legislación sobre el EFE, podrían ser aplicables también las disposiciones previstas en otras leyes comunitarias o de los Estados miembros.

4.1.6 Por lo que respecta al ámbito impositivo, la competencia para determinar el tratamiento fiscal de las fundaciones europeas recae en la autoridad fiscal competente del Estado miembro donde tribute la fundación en cuestión.

4.1.7 Los Estados miembros de la UE deparan un trato fiscal especial a las fundaciones con finalidad de utilidad pública⁽¹⁸⁾. Se considera que una diferencia del trato fiscal entre las entidades de utilidad pública o bien común nacionales y las extranjeras podría entrar en conflicto con el Tratado CE, en particular por lo que se refiere a donaciones y herencias, impuestos sobre

donaciones para legados y donaciones, e ingresos de procedencia extranjera. Por este motivo, la Fundación Europea también deberá poder beneficiarse de aquellas ventajas fiscales concedidas por los legisladores nacionales a las fundaciones residentes, incluida la exención del impuesto sobre la renta, los impuestos sobre sucesiones y donaciones y los impuestos sobre el valor o la transferencia de sus activos⁽¹⁹⁾.

4.1.8 En lo referente al trato fiscal de los fundadores/donantes de las fundaciones europeas, cualquier fundador/donante se beneficiará de la misma deducción o crédito fiscal que si la donación hubiera sido realizada a una organización de utilidad pública en el Estado miembro del donante.

4.1.9 Por lo que respecta a los impuestos indirectos, el CESE solicitó a la Comisión en un dictamen sobre el tema «Distintos tipos de empresa»⁽²⁰⁾ que animara a los Estados miembros a estudiar la posibilidad de conceder medidas compensatorias a las empresas sobre la base de su utilidad pública comprobada o de su contribución constatada al desarrollo regional.

Bruselas, 28 de abril de 2010.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI

⁽¹⁸⁾ Se puede consultar un compendio de las normas fiscales aplicables a las fundaciones en «Comparative Highlights of Foundation Laws» (Comparativa general de la legislación sobre fundaciones): <http://www.efc.be/Legal/Pages/Legalandfiscalcomparativecharts.aspx>.

⁽¹⁹⁾ Véase «The European Foundation a new legal perspective»: http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/en/media/xcms_bst_dms_15347__2.pdf.

⁽²⁰⁾ Véase la nota 9.