

Crónica de la Unión Europea

Rosa Gallego García

Subdirectora. Asociación Española de Fundaciones

SUMARIO: I. ESTATUTO DE FUNDACIÓN EUROPEA.—II. IMPUESTO SOBRE EL VALOR AÑADIDO.—III. REVISIÓN DE LAS NORMAS FINANCIERAS APLICABLES AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA UNIÓN EUROPEA.—IV. PROGRAMA DE ESTOCOLMO: UNA EUROPA ABIERTA Y SEGURA QUE SIRVA Y PROTEJA AL CIUDADANO.

I. Estatuto de Fundación Europea

Antecedentes:

2001

El Centro Europeo de Fundaciones pone de manifiesto ante la Comisión Europea la necesidad de establecer una figura jurídica específica para fundaciones.

2001-2

La Comisión Europea constituye un Grupo de Expertos de alto nivel en Derecho de Sociedades, con el fin de estudiar las tendencias y necesidades para la creación de un nuevo modelo regulatorio para sociedades en la Unión Europea.

Mayo 2003

La Comisión Europea presenta su plan de acción para el Derecho de Sociedades y la mejora del gobierno corporativo, en el que se prevé estudiar la viabilidad de un Estatuto de Fundación Europea.

Septiembre 2005

El informe del Grupo de Expertos en medidas y acciones para promover el papel de las fundaciones y del sector no lucrativo en el incremento de la financiación para la investigación y el desarrollo insta a la Comisión a considerar la preparación de una regulación para el Estatuto de Fundación Europea para su adopción por el Consejo Europeo y el Parlamento.

Diciembre 2005 - Marzo 2006

La consulta de la Comisión sobre prioridades para la reforma de la legislación europea en materia de Sociedades y de buen gobierno corporativo especifica la necesidad de acometer un estudio de viabilidad sobre el Estatuto de Fundación Europea. Las fundaciones, aproximadamente un 33% de las entidades consultadas, urgieron a la Comisión a realizar dicho estudio.

Julio 2006

El informe del Parlamento Europeo sobre las perspectivas en materia de Derecho de Sociedades solicita a la Comisión que continúe elaborando legislación comunitaria para otras formas jurídicas como la Fundación Europea.

Otoño 2007

Se inicia el estudio de viabilidad sobre el Estatuto de Fundación Europea con una duración de once meses.

Febrero 2009

La Dirección General de Mercado Interior y Servicios publica el estudio de viabilidad sobre un posible Estatuto de Fundación Europea ¹ e inicia la correspondiente consulta pública.

La resolución ² del Parlamento Europeo sobre economía social de 19 de febrero especifica que existe la necesidad de un Estatuto de Fundación Europea que asegure que las fundaciones se benefician de un tratamiento no discriminatorio en la legislación sobre mercado interior.

Avances en el último año:*Resultados de la consulta pública* ³

El 10 de noviembre de 2009 la Comisión Europea publicó los resultados de la consulta pública sobre el Estatuto de Fundación Europea realizada entre febrero y mayo de dicho año.

¹ http://ec.europa.eu/internal_market/company/eufoundation/index_en.htm

² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0062+0+DOC+XML+V0//ES>

³ http://ec.europa.eu/internal_market/company/eufoundation/index_en.htm

La consulta llevada a cabo por la Dirección General de Mercado Interior y Servicios tenía por objetivos:

- Obtener reacciones sobre el estudio de viabilidad realizado el año anterior y sobre la necesidad de un Estatuto de Fundación Europea.
- Recabar información concreta sobre los problemas a los que se enfrentan las fundaciones cuando realizan sus actividades en más de un país miembro de la Unión.

La consulta, realizada a través de dos cuestionarios, obtuvo 226 respuestas procedentes de 27 países. España fue el segundo país por número de respuestas con 34.

Un 87% de respuestas procedieron de fundaciones y de otras entidades sin ánimo de lucro. Se incluyen también en ese porcentaje las respuestas de las asociaciones de fundaciones, así como de otras entidades pertenecientes a la economía social.

La figura de un Estatuto de Fundación Europea recibió el apoyo de la mayoría de los participantes en la consulta, aunque debe señalarse que dicho apoyo fue menor por parte de las autoridades nacionales y de las asociaciones empresariales que respondieron a la misma.

De las respuestas a la consulta se extraen los elementos fundamentales que en opinión de los participantes el Estatuto debería contemplar:

- Ser una figura lo más completa posible que refiera a las normativas nacionales en una minoría de casos.
- Tener como obligatorios para la fundación europea los fines de interés general (sobre una lista abierta de los mismos).
- Establecer una dotación fundacional inicial.
- Las actividades deben tener dimensión europea, desarrollándose al menos en dos países de la Unión.
- La fundación europea no tendrá miembros, aunque si se permitirán determinadas formas de participación, cuyo funcionamiento estará recogido en sus propios estatutos.
- La supervisión deberá ser llevada a cabo por las autoridades comunitarias o alternativamente se contempla la posibilidad de que sea delegada a los Estados miembros.
- La obtención de ingresos mediante el desarrollo de actividades económicas deberá ser permitido siempre y cuando éstas sean complementarias de

la actividad principal y/o cuando los beneficios derivados de las mismas sean invertidos en el desarrollo de actividades de la fundación.

- También se debe considerar la transparencia en materia contable, financiera y en información sobre actividades.

En relación con el tratamiento fiscal, los participantes en la consulta respondieron que el objetivo debería ser la obtención de un tratamiento no discriminatorio, es decir, una Fundación Europea debería ser tratada de la misma forma que las fundaciones del Estado Miembro en el que opere.

*Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Distintos tipos de empresa»*⁴

El 23 de diciembre de 2009 el Comité Económico y Social Europeo, en su Dictamen «Distintos tipos de empresa» (Dictamen de iniciativa), manifiesta su satisfacción por los resultados del estudio de viabilidad para un Estatuto de la Fundación Europea y solicita a la Comisión que concluya la evaluación de impacto a comienzos de 2010, presentando una propuesta de reglamento que permita a las fundaciones de ámbito europeo operar en pie de igualdad en el mercado interior.

*Comunicado conjunto del Centro Europeo de Fundaciones y DAFNE (Donors and Foundations networks in Europe)*⁵

El 30 de noviembre de 2009, las dos organizaciones europeas representantes de más de cinco mil fundaciones emitieron un comunicado conjunto en el que expresaban su satisfacción por el resultado de la consulta pública, en la que una mayoría de las respuestas apoyaban la creación de un Estatuto de Fundación Europea.

*Anuncio del Comisario de Mercado Interior y Servicios*⁶

El 13 de enero de 2010, el Comisario de Mercado Interior y Servicios, D. Michel Barnier, en la audiencia ante el Parlamento Europeo en la que presentó sus prioridades de trabajo, señaló su intención de restaurar la fe de los ciudadanos en el proyecto europeo y en la necesidad de poner de nuevo en el

⁴ DO C 318 de 23.12.2009. p. 22.

⁵ <http://www.efc.be/SiteCollectionDocuments/EuroepanStatueUpdated.pdf>

⁶ <http://www.europarl.europa.eu/wps-europarl-internet/frd/vod/player?eventCode=20100113-1801-SPECIAL&language=en&byLeftMenu=researchotherevents&category=SPECIAL&format=wmv#anchor1>

corazón del mercado interior a aquellos que viven en él: los ciudadanos, los consumidores y las empresas.

En la práctica esta declaración de intenciones se concretó en su compromiso de considerar una serie de nuevas iniciativas entre las que se encuentra dotar a las fundaciones y otras instituciones filantrópicas de un estatuto europeo.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Estatuto de la Fundación Europea»⁷

El 28 de abril, el Comité Económico y Social Europeo aprobó el Dictamen sobre el Estatuto de la Fundación Europea (Dictamen de iniciativa). Entre las recomendaciones generales y conclusiones cabe destacar:

- «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...»
- «... 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».
- «El CESE considera que el Estatuto de la Fundación Europea constituye un instrumento esencial para acercar Europa a sus ciudadanos y lograr que estos ocupen un lugar preponderante en el mercado interior».
- «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 socio-económicas y las necesidades más acuciantes en ámbitos como el conocimiento y la innovación, la investigación médica, la atención sanitaria, los servicios sociales, el medio ambiente, 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».
- «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. Ser-

⁷ INT/498 Estatuto de la Fundación Europea.

virá 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».

Legislación aplicable:

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

- Si bien es necesario que la legislación sobre el Estatuto sea exhaustiva, también deberá ser clara y simple con el fin de facilitar a las fundaciones europeas su cumplimiento y a los responsables en materia de supervisión a realizar su cometido.

- La propuesta de Estatuto 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.

- Por lo que respecta a 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 Estatuto.

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

- 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.

- Los Estados miembros de la UE deparan un trato fiscal especial a las fundaciones con finalidad de utilidad pública. 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.

- 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.

- Por lo que respecta a los impuestos indirectos, el CESE solicitó a la Comisión en un dictamen sobre el tema «Distintos tipos de empresa» 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.

Apoyo del presidente del Consejo Europeo al Estatuto de Fundación Europea

En su discurso el 2 de junio de 2010, dirigido a los participantes en la Semana de las Fundaciones organizada por el Centro Europeo de Fundaciones, el presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, calificó el Estatuto de Fundación Europea como una iniciativa sensata y que el Consejo espera con interés.

II. Impuesto sobre el Valor Añadido

La Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera y en concreto la unidad de IVA está realizando una revisión del funcionamiento de las exenciones de carácter social para organismos públicos y entidades sin fin de lucro.

Como parte de esta revisión, en otoño de 2009 comisionó a la consultora Copenhagen Economics un estudio para evaluar el impacto de las posibles soluciones a los problemas que la aplicación del IVA presenta para las entidades que persiguen fines de interés general y a sus actividades.

Las posibles soluciones que la Comisión Europea contempla son las siguientes:

- Realización de cambios sustanciales en el funcionamiento del IVA, en particular ampliando las actividades bajo el alcance del impuesto con el fin de incluir a la mayoría de las actividades (este tipo de sistema es el utilizado por

países como Australia y Nueva Zelanda) y restringir las exenciones previstas en el artículo 132 de la Sexta Directiva sobre IVA.

- Otra posibilidad es introducir la opción de que los sujetos pasivos opten por estar exentos o gravados; este mecanismo ya ha sido probado en los servicios bancarios.

- Una tercera opción sería encontrar la solución fuera del sistema del IVA. Los Estados miembros podrían ampliar ámbito de aplicación o implantar sistemas de restitución. Este sistema para algunos tipos de entidades fue puesto en marcha en Dinamarca en el año 2006.

Este estudio deberá estar terminado a finales de 2010 y le seguirá una consulta pública dirigida a todos los grupos de interés.

Se espera una propuesta legislativa en 2011.

En una reunión mantenida por representantes del tercer sector europeo el 3 de junio de 2010 con D. Steve Bill, Jefe de Gabinete del Comisario de Fiscalidad y Unión Aduanera, D. Algirdas Semeta, se informó de la decisión de la Comisión Europea de revisar en su totalidad la operativa del IVA y producir un Libro verde antes de diciembre de 2010.

III. Revisión de las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión Europea

Del 19 de octubre al 18 de diciembre de 2009 la Comisión llevó a cabo una consulta pública con motivo de la segunda revisión que cada tres años se realiza de las normas financieras y sus normas de implementación aplicables al presupuesto general de la UE. Esta regulación contiene las normas financieras que deben respetarse para asegurar que los fondos comunitarios son gastados con eficacia y eficiencia para el propósito marcado por las autoridades legislativas y presupuestarias de la Unión Europea.

La consulta, abierta a todas las partes interesadas, se considera una fuente de contribuciones esencial para reformar la gestión de los fondos de la UE en la próxima década. Los nuevos programas de fondos de la UE entrarán en vigor cuando finalice el actual marco financiero plurianual en 2013.

Los principales objetivos de esta reforma son facilitar el acceso a las subvenciones de la UE y mejorar la tramitación de contratos y subvenciones.

Con el fin de facilitar las contribuciones, la Comisión identificó dos temas fundamentales en la consulta, que en su opinión podían afectar de forma más

directa a los receptores de fondos europeos (contratistas, beneficiarios de subvenciones y otros socios):

- concesión de subvenciones;
- tratamiento por la Comisión de los expedientes de financiación.

El informe sobre los resultados de la Consulta fue publicado el 28 de mayo de 2010 ⁸⁻⁹, y recoge las propuestas de la Comisión para facilitar el uso de los fondos europeos mediante la reducción de los procesos administrativos y la reducción de costes para los beneficiarios de fondos europeos. Estos resultados serán compartidos con el Parlamento Europeo y el Consejo, para su revisión y aprobación. El proceso legislativo debería completarse a finales de 2011.

Entre las medidas propuesta por la Comisión destacan las relativas a:

- Mejora de información sobre convocatorias y de los mecanismos para la justificación de la cofinanciación, así como desarrollo de reglas específicas para aclarar el tratamiento de las aportaciones en especie.

- Disminución de los procedimientos administrativos con el fin de minorar los costes en los que los beneficiarios de financiación de la UE deben incurrir para la obtención y justificación de la misma. Para ello se trabajará en fortalecer el actual sistema de cantidades fijas o cantidades a tanto alzado.

- Sobre la aplicación de la regla del beneficio cero y procedimiento de solicitud en este sentido la propuesta de la Comisión mantendrá el régimen de «coste real» pero se clarificarán y se unificarán criterios sobre la aplicación del mismo. Además tratará de mejorar los procesos de solicitud de los fondos que deberán estar incluidos en el reglamento, pero dejando a la autoridad concedente una serie de opciones para su elección.

- Subvenciones de bajo importe, intereses de prefinanciación y garantías. Como seguimiento de la revisión de las reglas financieras realizada en el año 2006, la Comisión propone duplicar el límite para considerar una subvención como de bajo importe pasando de los 25.000 € actuales a 50.000 € de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Se espera que esta medida satisfaga las peticiones realizadas por los participantes con respecto al principio de proporcionalidad entre el coste de ejecución y el riesgo. En relación con los problemas derivados de los intereses generados por la prefinanciación, la Comi-

⁸ http://ec.europa.eu/budget/library/consultations/FRconsult2009/consultation_paper_en.pdf

⁹ http://ec.europa.eu/budget/library/consultations/FRconsult2009/Final_Report_Fin-Reg_review_en.pdf

sión propondrá una simplificación de los procesos relativos a esta cuestión; en particular se sugerirá la supresión de la obligación de generar prefinanciación y de recuperar los intereses correspondientes generados por los beneficiarios, salvo que así se determine en acuerdos de delegación. En materia de garantías y avales se tratará de reducir los costes administrativos y económicos, dejando en la medida que sea posible alternativas a las autoridades concedentes.

— Disminución de subvenciones de administración y subvenciones en cascada. La Comisión propondrá la revisión del principio de disminución de subvenciones para gastos de administración en cuatro años, en lugar de cancelar definitivamente esta forma de financiación. La Comisión también tendrá en cuenta las preocupaciones expresadas por los participantes en la consulta, especialmente por las Organizaciones no Gubernamentales, sobre las subvenciones en cascada; así propondrá eliminar algunas de las restricciones que les afectan, en particular cuando la redistribución de fondos sea su área principal de trabajo.

IV. Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano

El Programa de la Unión Europea sobre justicia, inmigración y seguridad interior, fue aprobado por el Consejo Europeo el 2 de diciembre de 2009. Como parte de dicho Programa, la Dirección General de Justicia e Interior hizo público, el 2 de julio de 2010, un documento para discusión en la Tercera Conferencia «Enhancing Transparency and Accountability of the Non-Profit Sector» celebrada en Bruselas. El documento incluye una serie de medidas de carácter voluntario que se recogerían en una comunicación de la Comisión, con el fin de aumentar la sensibilización de estas organizaciones en relación con el riesgo de ser utilizadas para la financiación de actos terroristas, así como para animarles a revisar sus mecanismos de control interno.

Los elementos principales recogidos en la nota se refieren a:

- Principios fundamentales de buenas prácticas para organizaciones sin ánimo de lucro.
- Buen gobierno.
- Transparencia y responsabilidad.
- Relaciones con donantes.
- Relaciones con beneficiarios.
- Información sobre actividades sospechosas.