C/2024/2102

26.3.2024

Dictamen delComité Económico y Social Europeo sobre

a) la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1024/2012 y (UE) 2018/1724 en lo que respecta a la utilización del Sistema de Información del Mercado Interior y la pasarela digital única a efectos de determinados requisitos establecidos en la Directiva (UE) …/… del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a las asociaciones transfronterizas europeas

[COM(2023) 515 final — 2023/0314 (COD)]

y b) sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las asociaciones transfronterizas europeas

[COM(2023) 516 final — 2023/0315 (COD)]

(C/2024/2102)

Ponente: **Giuseppe GUERINI**

Consulta	a) Parlamento Europeo, 23.11.2023
	a) Consejo de la Unión Europea, 20.9.2023
	b) Parlamento Europeo, 2.10.2023
	b) Consejo de la Unión Europea, 20.11.2023
Base jurídica	Artículos 50 y 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	20.12.2023
Aprobado en el pleno	17.1.2024
Pleno n.º	584
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	225/1/2

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la propuesta de la Comisión Europea de facilitar las actividades transfronterizas de las asociaciones sin ánimo de lucro en la UE mediante la creación de una nueva forma jurídica de «asociación transfronteriza europea» y pide a los colegisladores que procedan rápidamente a su aprobación.

1.2 El CESE reconoce las dificultades que afrontan las asociaciones y las entidades sin ánimo de lucro para participar en el mercado interior, y recomienda a la Comisión y a los Estados miembros que eliminen los obstáculos jurídicos y administrativos, lo que promovería el papel que desempeñan dichas asociaciones en la UE al generar valor económico y social.

1.3 La propuesta contribuye a los objetivos del plan de acción para la economía social y guarda relación con algunas de sus acciones, como la propuesta de Recomendación sobre el desarrollo de condiciones marco para la economía social en los Estados miembros y los dos documentos de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la fiscalidad.

1.4 El CESE reconoce el potencial de las asociaciones sin ánimo de lucro en el contexto del mercado único y recuerda la necesidad de promover la creación de un ecosistema europeo para este tipo de entidades a fin de que el mercado único sea más «social».

1.5 El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de crear en los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados miembros una nueva forma jurídica de asociación transfronteriza europea (ECBA, por sus siglas en inglés), con el fin de reducir la carga jurídica y administrativa respecto del reconocimiento y la constitución de asociaciones sin ánimo de lucro que desarrollan actividades en otro Estado miembro.

1.6 El CESE propone que todas las organizaciones con domicilio social en la Unión Europea que reúnan los requisitos necesarios puedan adquirir la condición de ECBA, aun cuando algunos socios del órgano ejecutivo sean personas físicas residentes en países terceros y, en particular, en países del Espacio Económico Europeo.

1.7 El CESE recomienda dejar la regulación de todos los tipos de socios de las asociaciones y la expresión del derecho de voto al ejercicio de la autonomía de las propias asociaciones y de sus socios para aprobar sus estatutos, sin conculcar los principios de democracia interna y de libertad de asociación.

1.8 Esta iniciativa contribuye al reconocimiento del papel de las asociaciones sin ánimo de lucro que, por mandato estatutario y legal, desempeñan funciones de interés general en Europa. Asimismo, sirve de referencia para futuras medidas que puedan facilitar que otras entidades que desempeñan funciones de interés general, como las mutualidades y las fundaciones, desarrollen actividades transfronterizas.

1.9 El CESE apoya y valora positivamente la creación del «certificado de ECBA», que permitirá el reconocimiento de esta nueva forma jurídica en toda la UE toda vez que se haya efectuado la inscripción en el registro en un Estado miembro, pero también recomienda mejorar los sistemas de clasificación y registro mediante la creación de bases de datos comparables.

1.10 El CESE es consciente de la complejidad que revisten las diferentes posturas que mantienen los Estados miembros respecto de las fundaciones, por lo que considera que la propuesta de Directiva relativa a las asociaciones transfronterizas europeas podría constituir una referencia válida para retomar el debate entre las instituciones de la UE en torno al estatuto europeo para las fundaciones.

2. **Observaciones a la propuesta de la Comisión**

2.1 La propuesta objeto de examen en el presente Dictamen complementa las medidas previstas en el programa legislativo de la Comisión Europea para 2023 respecto de la aplicación del plan de acción para la economía social. La intervención consta de una Directiva y un Reglamento, y tiene la virtud de colmar una laguna legislativa que ha quedado bastante patente en la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta. En efecto, en el ámbito de la UE no existe legislación específica que permita a las asociaciones sin ánimo de lucro operar a escala transfronteriza en el mercado interior.

2.2 La evaluación de impacto ha revelado cuatro obstáculos para la participación de las asociaciones y las entidades sin ánimo de lucro en el mercado interior, que *de facto* dificultan y en algunos casos imposibilitan: i) el derecho de establecimiento de las asociaciones sin ánimo de lucro cuando operan a escala transfronteriza; ii) sus capacidades para proporcionar bienes y servicios; iii) las posibilidades de participar y contribuir a un mercado único de capitales; iv) las posibilidades de participación en los órganos de gobernanza de las asociaciones sin ánimo de lucro cuando estas operan a escala transfronteriza. Lo anterior conlleva no solo que la movilidad transfronteriza de las asociaciones sin ánimo de lucro sea insuficiente, sino también que las posibilidades de crear en Europa un mercado de inversiones con impacto social se vean mermadas, como podría concluirse hasta cierto punto al analizar la escasa aplicación del Reglamento sobre los fondos de emprendimiento social europeos (FESE) ([1]), cuya elaboración respondía específicamente a facilitar inversiones en fondos de emprendimiento social.

2.3 Por consiguiente, el CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión Europea, en la que se plasman una serie de peticiones expresadas ya en diversos dictámenes ([2]) de los últimos años, pues coincide con la necesidad de esta intervención, que tiene por objeto facilitar las actividades transfronterizas de las asociaciones sin ánimo de lucro en la UE mediante la creación de una nueva forma jurídica de «asociación transfronteriza europea». Las asociaciones transfronterizas son organizaciones que operan a través de las fronteras nacionales, a menudo con miras a promover la cooperación, el intercambio de información y la puesta en común de recursos entre regiones o países vecinos. La propuesta tiene por objeto mejorar el funcionamiento del mercado interior eliminando los obstáculos jurídicos y administrativos para las asociaciones sin ánimo de lucro que operan o desean operar en varios Estados miembros, lo que promovería el papel que desempeñan dichas asociaciones en la UE al generar valor económico y social y crearía condiciones de competencia equitativas entre ellas.

2.4 Además de las asociaciones sin ánimo de lucro, es conveniente reconocer el importante papel de «utilidad pública» que desempeñan otras fundaciones y organizaciones filantrópicas, las cuales en ocasiones afrontan obstáculos similares a los señalados para las asociaciones en cuanto al reconocimiento de la personalidad jurídica, el traslado del domicilio social o la fusión transfronteriza. Por lo tanto, el CESE considera que también deben aportarse soluciones para estas entidades, tal como solicitó inicialmente el Parlamento Europeo en su informe ([3]).

2.5 La propuesta contribuye a los objetivos del plan de acción para la economía social y guarda relación con algunas de sus acciones, como la propuesta de Recomendación adoptada por el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores el 9 de octubre de 2023 sobre el desarrollo de condiciones marco para la economía social en los Estados miembros y los dos documentos de trabajo de los servicios de la Comisión sobre los «Marcos fiscales pertinentes para las entidades de la economía social» y la «Fiscalidad no discriminatoria de las organizaciones benéficas y sus donantes: principios extraídos de la jurisprudencia de la UE». Si bien muchas asociaciones sin ánimo de lucro hacen referencia a los principios fundamentales de la economía social, otras persiguen diferentes objetivos, como la promoción y la protección de los intereses de los consumidores, las empresas y los derechos de la ciudadanía.

([1]) *Fondo de emprendimiento social europeo*.

([2]) Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Filantropía europea: un potencial sin explotar» (Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia rumana) (DO C 240 de 16.7.2019, p. 24).

([3]) Para más detalles sobre el entorno filantrópico europeo, véase Philea, *Country profiles on the legal and fiscal landscape for philanthropy* y «Comparative Highlights of Foundation Laws».

2.6 Las asociaciones sin ánimo de lucro, en su calidad de proveedores de servicios en los sectores social, sanitario, asistencial, cultural, laboral, educativo, deportivo, medioambiental, de cooperación internacional y de ayuda humanitaria, generan valor social y económico. También aportan espacios de participación y de actuación para la sociedad civil y fomentan el papel activo de la ciudadanía, por lo que crean una infraestructura social al servicio de la democracia.

2.7 Estas infraestructuras sociales desempeñan un papel decisivo a la hora de responder a los principales retos que Europa tiene ante sí: desde el cambio climático hasta la transición digital, pasando por la lucha contra la pobreza y el desarrollo de las capacidades; asimismo, demuestran a menudo que pueden ofrecer soluciones significativas para la innovación social y acompañar el cambio, ya que todas estas funciones contribuyen de manera decisiva al buen funcionamiento del mercado único.

2.8 El CESE considera que esta iniciativa y la Recomendación del Consejo sobre el desarrollo de condiciones marco para la economía social y otras acciones clave para las asociaciones y fundaciones contempladas en el plan de acción para la economía social se complementan y refuerzan mutuamente. Esta iniciativa legislativa tiene por objeto ayudar a las asociaciones sin ánimo de lucro a superar los obstáculos que afrontan como agentes clave de la economía social cuando operan a escala transfronteriza en el mercado único, mediante la creación de un entorno favorable que respete la rica diversidad de formas organizadas de la sociedad civil en la UE.

2.9 Como se reconoce en el plan de acción para la economía social, esta última contribuye en gran medida a la creación de una Europa inclusiva y no discriminatoria, ya que se centra principalmente en abordar los retos sociales, como facilitar la integración de los grupos desfavorecidos en el mercado laboral o prestar cuidados y apoyo a determinados colectivos en riesgo de exclusión social, como las personas de edad avanzada, las personas con discapacidad, los migrantes y refugiados y las personas alejadas del mercado laboral. El potencial de las organizaciones sin ánimo de lucro y las entidades filantrópicas sigue sin aprovecharse en el contexto del mercado único, y se desarrolla principalmente en las esferas locales. La propuesta tiene por objeto promover la creación de un ecosistema europeo para este tipo de entidades y contribuye de manera significativa a que el mercado único sea más «social».

2.10 La actual Comisión debe demostrar ambición en su compromiso por desarrollar esta iniciativa legislativa y aspirar a crear un mercado único con unas condiciones de competencia equitativas para los diferentes tipos de asociaciones que persiguen objetivos de interés general, con el fin de generar un beneficio común en la comunidad en la que operan. En paralelo al plan de acción para la economía social, esta propuesta debe representar un verdadero avance que permita a la sociedad civil europea, las entidades sin ánimo de lucro y a las organizaciones filantrópicas europeas contribuir a una sociedad que funcione en favor de las personas y el planeta. También debe permitir que la economía social en su conjunto trabaje en pos de una Unión inclusiva y plural que funcione de manera eficaz e integradora. A este respecto, el CESE pide a los colegisladores que procedan rápidamente a su aprobación.

2.11 Resulta fundamental mejorar las posibilidades de que una asociación sin ánimo de lucro tenga reconocida su personalidad jurídica en otros Estados miembros, garantizando así la igualdad de trato en el mercado interior. Asimismo, es importante garantizar que la adquisición de la condición de ECBA siga siendo voluntaria y que ninguna asociación se vea obligada a modificar su naturaleza jurídica.

2.12 Dentro de las entidades de la economía social, las mutualidades son empresas que prestan servicios de seguros de vida y no vida, así como regímenes complementarios de seguridad social. La forma jurídica de las mutualidades no está reconocida en todos los Estados miembros, por lo que el marco jurídico europeo vigente no les permite beneficiarse de las ventajas que ofrece el mercado interior. La posibilidad de la asociación transfronteriza es una opción que podría constituir un paso hacia el reconocimiento específico de las mutualidades.

2.13 Hay 3,8 millones de asociaciones sin ánimo de lucro presentes en los Estados miembros de la UE, cuya contribución al PIB de la UE es del 2,9 %. Se calcula que la nueva legislación reducirá los costes administrativos de las aproximadamente 310 000 asociaciones sin ánimo de lucro que actualmente afrontan los obstáculos mencionados cuando operan en otro país en hasta 770 millones EUR al año, ahorro que podría elevarse a un total de 8 500 millones EUR en un período de quince años. Además, de eliminarse los obstáculos señalados en la propuesta, unas 185 000 asociaciones sin ánimo de lucro podrían participar en actividades transfronterizas y generar hasta 4 200 millones EUR de valor añadido en el mismo período de tiempo ([4]).

2.14 En la UE, las asociaciones sin ánimo de lucro disponen de veinticuatro regímenes normativos diferentes y, en muchos casos, de normativas regionales. Este mosaico jurídico crea obstáculos al compromiso cívico transfronterizo y, en última instancia, limita el espacio cívico. En la actualidad, cuando las asociaciones sin ánimo de lucro desarrollan actividades en un Estado miembro distinto de aquel en el que están establecidas, no reciben un reconocimiento uniforme de su personalidad y capacidad jurídicas y a menudo necesitan registrarse por segunda vez o incluso constituir una nueva entidad jurídica en dicho Estado miembro.

([4]) COM(2023) 516 final.

2.15 Algunas asociaciones se organizan en torno a redes de organizaciones nacionales y europeas que a menudo cuentan con socios que desarrollan sus actividades en un ámbito europeo más amplio que trasciende las fronteras de la Unión. A los efectos de que estas organizaciones puedan obtener el certificado de ECBA, es necesario revisar la restricción establecida en el artículo 7 de la propuesta de Directiva, pues prevé que solo las personas físicas que sean ciudadanos de la Unión pueden ser miembros del órgano ejecutivo de una ECBA, lo cual parece excesivo. En opinión del CESE, es necesario efectuar una ampliación al Espacio Económico Europeo para alcanzar el objetivo de participación en el mercado único que se contempla en el artículo 114 del TFUE.

2.16 Por otro lado, al atribuir el derecho de voto es importante garantizar la flexibilidad sin conculcar el principio de democracia interna, con el fin de respetar todos los tipos de socios de las asociaciones que operan a escala europea, ya que la redacción actual del artículo 8 de la propuesta prevé la restricción de un voto por cada socio de la ECBA, la cual parece excesiva.

3. **La función de la ECBA**

3.1 La propuesta de la Comisión crea en los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados miembros una nueva forma jurídica de asociación transfronteriza europea (ECBA, por sus siglas en inglés), cuyas amplias diferencias se han reflejado en gran medida en los documentos que acompañan a la propuesta de Directiva y en la parte dispositiva de la misma. La condición de ECBA ha sido concebida específicamente para fines transfronterizos, que reducirá la carga jurídica y administrativa respecto del reconocimiento y la constitución de asociaciones sin ánimo de lucro que desarrollan actividades en otro Estado miembro.

3.2 Además de crear una forma jurídica adicional para las asociaciones transfronterizas, debería considerarse la posibilidad de crear un instrumento adecuado para las fundaciones. Ya en 2012 se intentó, de forma infructuosa, adoptar un estatuto europeo para las fundaciones; ahora, gracias al impulso que están dando el plan de acción y la Recomendación para la economía social, podría haber llegado el momento de reactivar una iniciativa en este ámbito.

3.3 El CESE reconoce la importancia de suprimir las restricciones injustificadas a la libertad de establecimiento y a la libre circulación de servicios, mercancías y capitales que siguen aplicándose en las legislaciones de determinados Estados miembros. A este respecto, considera especialmente útil que el artículo 12 de la propuesta de Directiva disponga que los Estados miembros deben garantizar que una ECBA solo deba inscribirse en el registro una única vez.

3.4 Las asociaciones sin ánimo de lucro que desean llevar a cabo actividades económicas en otro Estado miembro se ven obligadas a constituir y registrar una nueva asociación en ese Estado miembro, lo que conlleva costes y trámites administrativos adicionales.

3.5 Este hecho también tiene consecuencias en lo que respecta a la canalización de capitales entre asociaciones sin ánimo de lucro, ya que impide que los capitales puedan circular sin obstáculos y perjudica la capacidad de estas asociaciones para desarrollar sus actividades en otro Estado miembro. Las normas también difieren en cuanto al acceso al capital, y estas asociaciones encuentran dificultades para acceder a préstamos, créditos y garantías de carácter financiero en las entidades de crédito.

3.6 El CESE considera que la creación de una nueva forma jurídica de asociación sin ánimo de lucro que puedan reconocer todos los Estados miembros permitirá liberar en mayor medida el potencial de las asociaciones y apoyar la contribución esencial de las organizaciones de la sociedad civil de todos los tamaños a nuestra sociedad. Esta medida puede ser una herramienta fundamental que movilice el compromiso colectivo de la ciudadanía, sobre todo a través de las asociaciones y las fundaciones, para desarrollar más actividades de utilidad pública y colaborar en todos los ámbitos de la sociedad. Además, las asociaciones de regiones transfronterizas podrán seguir trabajando juntas, lo cual creará un sentimiento cada vez más profundo de ciudadanía y espíritu europeo en estos ámbitos únicos. Esta iniciativa contribuirá al reconocimiento del papel que desempeñan las asociaciones sin ánimo de lucro de interés general en Europa y podrá servir de referencia para futuras iniciativas en las que participen otras entidades, como las fundaciones.

3.7 Resulta especialmente positivo y cabe acoger con satisfacción que la propuesta de Directiva prevea que una ECBA pueda adquirir personalidad y capacidad jurídicas al inscribirse en el registro de un Estado miembro. Las ECBA establecidas en un Estado miembro gozarán de reconocimiento automático en todos los Estados miembros y podrán llevar a cabo actividades en todos ellos, lo que les permitirá liberar todo su potencial social y económico en la UE.

3.8 Las ECBA coexistirán con otras asociaciones nacionales en los Estados miembros. Respecto de los asuntos que no se contemplan en la propuesta de Directiva, como el trato fiscal, los Estados miembros dispensarán a las ECBA el mismo trato que a asociaciones nacionales sin ánimo de lucro similares, dentro del respeto de las tradiciones de cada Estado miembro en este ámbito y sin que ello afecte a las asociaciones existentes.

3.9 La nueva legislación permitirá el reconocimiento rápido de esta nueva forma jurídica en toda la Unión gracias al «certificado de ECBA», toda vez que se haya efectuado la inscripción en el registro en un Estado miembro. Además, establecerá normas armonizadas sobre el traslado del domicilio social, lo que permitiría a las ECBA aprovechar plenamente las ventajas de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, bienes y capitales en la Unión.

3.10 Las ECBA disfrutarán plenamente de las ventajas del mercado interior, con independencia del Estado miembro en que se inscriban, y se beneficiarán de un acceso libre y no discriminatorio a la financiación pública en todos los Estados miembros en que operen.

3.11 El CESE considera necesario aumentar la disponibilidad de los datos de las entidades que reúnen los requisitos necesarios para adquirir la condición de ECBA, al objeto de mejorar la información y el conocimiento de las numerosas formas de asociación de las entidades sin ánimo de lucro, y alienta la creación de registros y sistemas estadísticos adecuados y comparables. Los registros y sistemas de clasificación de las asociaciones con ánimo de lucro deben tener por objeto garantizar que no se abuse de las ventajas concedidas a las ECBA, pero no pueden servir para imponer restricciones, tal como se prevé expresamente en el artículo 15 de la propuesta de Directiva.

3.12 Junto a la propuesta de Directiva, la Comisión ha adoptado un Reglamento de carácter técnico, que modifica el Reglamento por el que se establece el Sistema de Información del Mercado Interior (IMI), y el Reglamento que estableció la pasarela digital única, con el fin de facilitar la cooperación y el intercambio de información entre las autoridades competentes a través del sistema IMI y llevar a cabo operaciones digitales a través de la pasarela digital única, lo que permitirá al público acceder a la información sobre las ECBA disponible en línea.

3.13 El CESE ha acogido con satisfacción la creación y el funcionamiento de una pasarela digital única para facilitar a la ciudadanía, las empresas y las personas jurídicas distintas de las empresas el acceso a información de alta calidad, procedimientos eficientes y servicios eficaces de asistencia y resolución de problemas en relación con las normas nacionales y de la Unión aplicables a la ciudadanía, las empresas y las personas jurídicas.

Bruselas, 17 de enero de 2024.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo

Oliver RÖPKE