

## **El régimen de fundaciones en Francia: claves y caracteres de una regulación tardía**

**María Elena Lauroba Lacasa**

**Departament de Dret Civil**

**Universitat de Barcelona**

I. La animadversión histórica hacia las fundaciones. II. El régimen de fundaciones vigente. 1. El concepto de fundación. 2. Las clases de fundaciones admitidas. 2.1. Fundaciones desprovistas de personalidad jurídica. 2.2. Las fundaciones de reconocida utilidad pública (r.u.p.). a) El acto de constitución. b) El desarrollo de sus actividades: el mantenimiento del control administrativo. c) Su disolución y liquidación. 2.3. La fundación de empresa. 3. Una institución autóctona: La Fundación de Francia. 4. El Consejo Nacional de Fundaciones. III. Observaciones finales: el futuro inmediato.

El derecho francés no contempla específicamente las fundaciones hasta la *Loi n°87-571, du 23.juillet.1987, Sur le développement du mécénat*, que reforma y completa la *Loi n°90-559, du 4.juillet.1990*. El retraso obedece a una secular prevención hacia las personas jurídicas en general y hacia las fundaciones en particular. Este trabajo intenta presentar las raíces históricas de esa desconfianza y los caracteres de su reciente regulación, caracterizada por la voluntad de fomentar la creación de nuevas fundaciones.

Durante la Edad Media y Moderna se multiplicaron en Francia las fundaciones -que frecuentemente suponían la creación de establecimientos autónomos, como hospitales o asilos-, ante el creciente recelo de los monarcas franceses. Con la voluntad de limitar los bienes sustraídos al tráfico jurídico (*mainmorte*) que se consideran un lastre para la economía nacional, se promulga el Edicto de 1749 que exige autorización real previa para crear nuevas fundaciones a la vez que prohíbe su constitución en testamento.

La Revolución francesa suprimió las vinculaciones y corporaciones existentes. El *Code civil* únicamente alude a los establecimientos públicos en relación a la aceptación de donaciones y legados (arts.910 y 937). Sólo a partir de 1805 se permite la creación de nuevos establecimientos si concurre autorización administrativa, con criterios que entroncan con los mecanismos del Antiguo Régimen.

Bajo el control público, a lo largo de los s. XIX y XX se crearán nuevas fundaciones que a menudo no se distinguen con claridad de las asociaciones -ni siquiera a partir de la Ley 1.julio.1901 de asociaciones-. Los diversos proyectos encaminados a regular la institución -en especial el de 1908 impulsado por Raymond Saleilles- se frustran hasta la *Loi n°87-571* que sólo proporciona una reglamentación fragmentaria, pues se trata de una norma de carácter fundamentalmente fiscal.

Las numerosas decisiones del Consejo de Estado y los Estatutos-tipo que éste ha publicado han suplido -parcialmente- el vacío legal, a la vez que demostraban que las fundaciones se conciben como una institución de derecho privado sujeta a una rigurosa tutela administrativa.

El art.18.1 *Loi n°87-571, du 23.juillet.1987* define la fundación como el acto por el que una o varias personas físicas o jurídicas deciden la afectación irrevocable de bienes, derechos o recursos a la realización de una obra de interés general y con finalidad no lucrativa. El apdo. 2 prescribe que sólo las fundaciones con utilidad pública reconocida tienen personalidad jurídica. Se trata de una definición en sentido amplio, que abarca tanto las fundaciones que constituyen una persona jurídica independiente -la fundación de reconocida utilidad pública (r.u.p.) que es la fundación *stricto sensu*- como las que carecen de personalidad jurídica propia. El derecho francés no establece una correlación necesaria entre fundación y personalidad jurídica, sino que centra la institución en la afectación de un patrimonio a un fin desinteresado; paralelamente no atiende al elemento organizativo.

La ley permite distinguir tres tipos de fundaciones: 1. las desprovistas de personalidad jurídica, que se corresponden con la definición escueta de fundación como afectación de un patrimonio, también denominadas "cuentas de fundación" -a menudo son una línea contable individualizada en el balance de una fundación r.u.p.- o "fundaciones satélite" porque se ubican en el seno de una fundación de r.u.p., que las gestiona y representa. 2. las fundaciones de reconocida utilidad pública y 3. las fundaciones de empresa.

La fundación r.u.p. es una institución a caballo entre el derecho privado y el público: los juristas la encuadran en uno u otro ámbito o la califican pragmáticamente *detertium genus*. Ello se debe a que este tipo de fundaciones precisa de un decreto firmado por el primer ministro -y los ministros afectados- en Consejo de Estado, que le reconoce la utilidad pública, para adquirir la personalidad jurídica. El Decreto no es un mero trámite administrativo sino un requisito imprescindible. La Administración otorga el reconocimiento discrecionalmente, de ahí que quepa hablar de un "residu du droit du prince". Asimismo, se exige una dotación inicial mínima de 5 millones de francos.

La "tutela administrativa" que la Administración pública ejercita en el momento de la constitución se manifiesta también en la configuración del Consejo de Administración que gestiona la fundación -como mínimo una 1/3 parte de sus miembros representan a los ministerios afectados por las actividades de aquélla- y cuando realiza determinados actos jurídicos (aceptación de liberalidades, enajenación o gravamen de bienes de la dotación, solicitud de préstamos y modificación voluntaria de los estatutos). Por último, la fundación r.u.p. debe presentar diversos informes anuales y someterse a inspecciones puntuales. A la vista de estos requisitos no debe extrañar que actualmente sólo existan en Francia unas cuatrocientas fundaciones r.u.p.

La fundación de empresa, regulada por *Loi n°90-559, du 4.juillet.1990* y desarrollada por el *Décret n°91-1005 du 30.septembre.1991*, surge de la voluntad de superar los férreos trámites y controles de las fundaciones r.u.p. e impulsar la constitución de fundaciones. Están legitimadas para constituirla las sociedades civiles o comerciales, las cooperativas y las mutuas y los establecimientos públicos de carácter industrial y comercial. El proceso de constitución es mucho más rápido, pues la autorización administrativa previa, aunque se mantiene preceptivamente, se limita al prefecto. Paralelamente, la dotación inicial es menor ya que la fundación de empresa no se financia con los rendimientos de un capital inicial sino con las cantidades que los fundadores aportan periódicamente para sufragar el programa de actuación plurianual. Precisamente, ese programa de actuación, que se detalla en los estatutos, es el principal rasgo caracterizador de esta categoría de fundaciones. Además, las fundaciones de empresa nacen con un plazo determinado y sufren una tutela administrativa atenuada -en el Consejo no están representadas las Administraciones públicas y los controles son *a posteriori*, a partir de las notificaciones y documentación que se presentan en la prefectura-. Por último, su capacidad es más restringida que las fundaciones r.u.p.: no

pueden aceptar donaciones ni legados ni recurrir a la generosidad pública; tampoco pueden adquirir o poseer otros bienes inmuebles que los indispensables para sus fines.

La Fundación de Francia es una institución de particular relevancia en el ámbito de las fundaciones francés. Se crea en 1969 como una fundación r.u.p. con una vocación general que se traduce en recibir, gestionar y distribuir las liberalidades afectadas a cualquier objeto de interés general no lucrativo. Sus actividades distributivas se orientan en una doble dirección: por un lado es el soporte de las "fundaciones satélite" desprovistas de personalidad jurídica; por otro, gestiona los fondos sin afectación concreta que recibe, imputándolos a uno de sus programas o al establecimiento que estima conveniente. También organiza periódicamente campañas de carácter humanitario que consiguen movilizar al país, en base a la confianza que la institución suscita.

El Consejo General de Fundaciones -creado por la *Loi n°90-559 du 4.juillet.1990*- pretende aglutinar y difundir las informaciones relativas a las fundaciones -lo que le obliga a elaborar un informe anual- y proponer a los poderes públicos acciones dirigidas al desarrollo del mecenazgo de las fundaciones. Su creación fue criticada porque desde 1987 existía un *Conseil supérieur du mécénat culturel*, aunque teóricamente este organismo tiene como objetivo el sostenimiento y coordinación de programas de cofinanciación con entidades privadas.