
Las fundaciones bancarias como instrumentos para la promoción y difusión de la cultura

Antonio J. López Expósito

Resumen: La finalidad social de las fundaciones bancarias y la orientación de su actividad a la atención y desarrollo de la obra social las convierten en instrumentos de gran utilidad para, entre otras actuaciones, promover y difundir la cultura entre la sociedad. El objetivo de este artículo es realizar una aproximación al presente y futuro de estas entidades, como continuadoras de la actividad social de las cajas de ahorros.

Palabras clave: Cajas de ahorros; fundaciones bancarias; obra social; cultura.

Códigos JEL: A12; Z10.

“Sólo el que sabe es libre, y más libre el que más sabe... Sólo la cultura da libertad... No proclaméis la libertad de volar, sino dad alas; no la de pensar, sino dad pensamiento. La libertad que hay que dar al pueblo es la cultura”.

Miguel de Unamuno

1. De las cajas de ahorros a las fundaciones bancarias: Origen y evolución

El nacimiento de las cajas de ahorros se remonta al siglo XV en Italia, con el desarrollo de los Montes de Piedad. Estos fueron creados por los monjes franciscanos y concedían préstamos sin interés a los estratos más humildes de la sociedad para que pudieran satisfacer sus necesidades. Sus gastos administrativos se sufragaban por medio de limosnas, pero, con el desarrollo de estas instituciones y el cambio de sistema económico, se introdujo un interés reducido y se añadieron mecanismos de ahorro con gran éxito.

En España, las cajas de ahorros se crearon como un instrumento para facilitar el acceso al crédito de las clases sociales con menos recursos y tenían como finalidad fundamental la beneficencia en conexión con la actividad que desempeñaban los Montes de Piedad frente a la usura.

Como se expone en el Preámbulo de la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias (en adelante, LCAFB), “aspectos que son aún hoy de honda preocupación, como la protección de los intereses de los pequeños ahorradores o la exclusión financiera, [...] fueron abordados por unas instituciones que, más allá de su integración en un panorama financiero fuertemente competitivo, asumieron de manera propia preocupaciones de carácter social. Esta misma vocación social condujo a una preferencia natural por la actividad financiera más básica, de menor riesgo y sofisticación y más próxima al interés del ciudadano. Asimismo, la actuación histórica de las cajas siempre se desarrolló desde una perspectiva marcadamente local, con un profundo arraigo a la provincia o

municipios donde se constituyeron y con una gran sensibilidad a las necesidades y particularidades propias del territorio en el que actúan.”

Las primeras normas reguladoras de las cajas de ahorros en España aparecieron en el siglo XIX¹. Desde su origen, estas entidades estuvieron orientadas al fomento y protección del ahorro, y a la generalización del acceso al crédito de las clases sociales más desfavorecidas.

Con la Ley de 1880 se produjo un cambio en la concepción de las cajas de ahorros dando prioridad a la finalidad social respecto a la beneficencia e introduciendo un sistema de orientación de las inversiones de los excedentes de estas entidades hacia fines sociales.

La finalidad financiera de las cajas de ahorros fue impulsada por el Real Decreto Ley de 21 de noviembre de 1929 y por el Decreto de 14 de marzo de 1933, que, como señala León Sanz (2014), se consideran la carta magna de la regulación moderna de las cajas de ahorros. La mencionada regulación tenía presentes las peculiaridades diferenciadoras de estas entidades frente a las simples fundaciones de beneficencia generales o particulares, no limitándose, como éstas, a atender sus fines con las rentas procedentes de un capital de dotación o de subvenciones que les estén asignadas, sino que, mediante la administración de depósitos ajenos, obtenían utilidades que les permitían acometer la ejecución de las obras sociales.

Desde entonces, la regulación posterior reforzó progresivamente la función financiera y crediticia de las cajas de ahorros. Fue concretamente el Real Decreto 2290/1977, de 27 de agosto, para la regulación de los órganos de gobierno y las funciones de las Cajas de Ahorros, la norma que permitió a las cajas de ahorros realizar las mismas operaciones que las autorizadas a la banca privada.

¹ Reales Órdenes de 3 de abril de 1835 y de 17 de abril de 1839.

Posteriormente, la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de Regulación de las Normas Básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros persiguió el triple objetivo de democratizar sus órganos de gobierno, profesionalizarlos y ajustar el régimen normativo de estas entidades a la nueva organización territorial del Estado, surgida tras la Constitución de 1978, pasando las Comunidades Autónomas a tener un papel clave tanto en la regulación como en la gestión de estas entidades.

Las consecuencias de la crisis económica internacional originada en 2007 afectaron con gran intensidad a las cajas de ahorros españolas. Durante el periodo de crisis fue necesaria una profunda intervención de los poderes públicos para acometer el saneamiento y reestructuración de buena parte de las cajas de ahorros, ante su grave situación financiera.

Concretamente, desde el año 2008, España ha asistido a la mayor reestructuración del sistema financiero en su conjunto, que ha influido, de forma especialmente intensa, en el régimen jurídico y funcionamiento de las cajas de ahorros. Su sobredimensionamiento y la excesiva exposición al riesgo inmobiliario fueron destapando sus debilidades de carácter estructural, que, junto a las del sistema bancario, en general, terminaron por acelerar la reestructuración de las entidades en crisis. Ello sin perjuicio de que hubo cajas de ahorros que gozaron de una gestión profesional con solvencia y liquidez acreditadas, por lo que el problema no puede atribuirse exclusivamente al modelo sino, más bien, a la deficiente gestión en casos concretos.

Para enderezar estas entidades se adoptó, en primer lugar, una vía de carácter reformista, con la aprobación del Real Decreto-Ley 11/2010, de 9 de julio, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las Cajas de Ahorros, que añadió dos nuevas formas de desarrollar la actividad de las cajas: de un lado, el desarrollo indirecto de la actividad crediticia a través de una entidad bancaria a la que la caja aportaba su negocio financiero, manteniendo su condición de entidad de crédito y, de otro lado, la transformación de la caja en fundación de carácter especial, con la consiguiente pérdida de la condición de entidad de crédito, centrándose en el desarrollo de su obra social, y a la que debía destinar el producto de su negocio financiero, sin perjuicio de la posibilidad de llevar a cabo actividades de fomento de la educación financiera.

La anterior medida se reveló como insuficiente, ya que las dificultades para garantizar la viabilidad de ciertas cajas de ahorros y sus debilidades estructurales para reforzar autónomamente su solvencia acabaron exigiendo un esfuerzo extraordinario de la sociedad española, incluyendo la prestación de asistencia financiera externa por parte de los socios del Eurogrupo y la nacionalización de aquellas cajas de ahorros que se encontraban en

mayores dificultades de solvencia.

Finalmente, se optó por la transformación de las cajas de ahorros, exigiendo su conversión en fundaciones bancarias u ordinarias.

El hito más importante durante el citado proceso fue la firma del Memorando de Entendimiento y el Acuerdo Marco de Asistencia Financiera entre España y la Comisión Europea el 23 y el 24 de julio de 2012, respectivamente, que sentaron las bases para clarificar², de forma definitiva, el papel de las cajas de ahorros en nuestro país. En cumplimiento de lo anterior, se aprobó la LCAFB, que dio paso a la transformación definitiva de estas entidades de crédito en fundaciones de carácter bancario u ordinario, sin perjuicio de la subsistencia de la figura de las cajas de ahorros, si bien sometidas a limitaciones operativas y territoriales y de volumen de negocio, que, como defienden López Jiménez y Narváez Luque (2014), hacen parecer no del todo razonable su mantenimiento.

Uno de los aspectos fundamentales de la referida normativa es la regulación de una nueva figura para el sistema jurídico español y el sector fundacional en general: las fundaciones bancarias, cuya doble finalidad consiste en llevar a cabo la obra social que anteriormente fue desarrollada por las cajas de ahorros y gestionar de forma adecuada su participación en una entidad de crédito³.

Consecuencia de las referidas novedades normativas, nos encontramos, en la actualidad, con un escenario que ha pasado de tener 45 cajas en el año 2010, a solamente tener dos⁴ cajas de ahorros con dimensiones reducidas. El destino para el resto ha sido el de dar cumplimiento a la LCAFB, que impone la transformación de aquellas en fundaciones de carácter bancario u ordinario, en función del grado de participación y control que mantengan sobre la entidad de crédito de la que sean accionistas, traspasando toda su actividad financiera a esta.

2. La labor de difusión y promoción de la cultura de las cajas de ahorros.

En las sociedades democráticas constituye una realidad la participación, junto con el sector público,

² Se estableció la obligación de “preparar normas para clarificar el papel de las cajas de ahorros en su calidad de accionistas de las entidades de crédito, con vistas a una eventual reducción de su participación a niveles no mayoritarios” (Declaración nº 23 del MoU, junto a medidas 18 y 20 referidas a las cajas de ahorros).

³ Se entiende por fundación bancaria “aquella que mantenga una participación en una entidad de crédito que alcance, de forma directa o indirecta, al menos, un 10 por ciento del capital o de los derechos de voto de la entidad, o que le permita nombrar o destituir algún miembro de su órgano de administración” (art. 32.1 LCAFB).

⁴ Caixa Pollença y Caixa Ontinyent.

de personas, entidades e instituciones privadas en la protección, el desarrollo y el estímulo de actividades de interés general, desde lo puramente benéfico y asistencial hasta lo cultural y artístico.

Anteriormente hemos aludido a que lo que siempre caracterizó y distinguió a las cajas de ahorros de otras instituciones financieras fue el retorno a la sociedad en la que estaban asentadas de los beneficios conseguidos mediante su actividad financiera.

La inversión en obra social de las cajas de ahorros fue modificándose con el paso del tiempo. Hasta finales de la década de los 60 dicha inversión estaba destinada a solventar las necesidades fundamentales de los menos favorecidos. A partir de los 70, y gracias a la llegada del Estado de Bienestar y, por tanto, a la cobertura pública de este tipo de cuestiones de primera necesidad, la estrategia cambió y gran parte de las aportaciones a obra social comenzaron a destinarse a los ámbitos de la cultura y la educación.

Como subraya Domínguez Martínez (2011), estas entidades han desarrollado un “extenso elenco de actividades de carácter social y cultural, articuladas en un amplio número de centros propios y un interminable abanico de colaboraciones con agentes públicos y privados. A lo largo de los años, las Cajas de Ahorros han conformado la mayor red asistencial y cultural privada de España, lo que, de manera sistemática, se repite en todas las Comunidades Autónomas”.

En línea con lo anterior, resulta evidente que las cajas de ahorros, en las últimas décadas, han desarrollado un importante papel de fomento de la cultura española, promoviendo acciones en torno a exposiciones, conciertos, representaciones teatrales, impulso de museos, cursos, seminarios y publicaciones, atendiendo, de esta forma, demandas y expectativas de la sociedad, no siempre satisfechas, de forma suficiente, desde el sector público.

Las consecuencias de la reciente crisis económica, traducidas en la reestructuración del sistema financiero español, anteriormente mencionada, han hecho que no pocas voces hayan alertado sobre el riesgo en relación a la propia continuidad de la obra social que habían venido desarrollando las cajas de ahorros.

Así, por ejemplo, desde el ámbito de la cultura, en una entrevista en la revista “Jot Down”, Guillermo Solana (2013) manifestaba que “[...] la gran tragedia que va a dejar esta crisis en lo que se refiere a la cultura es la quiebra de las cajas de ahorros [...] las cajas producían también una enorme cantidad de actividad cultural muy valiosa: exposiciones, ciclos de conferencias, premios literarios o artísticos, conciertos, de todo. Y todo eso no va a volver”.

Según datos de CECA⁵, en 2008 la inversión en obra social de las entidades del sector CECA superó los 2.000 millones de euros. Desde ese año, esta inversión ha venido minorándose de forma progresiva y significativa hasta los 717 millones de euros invertidos en 2015.

Sin embargo, podemos afirmar que los peores presagios finalmente no se han cumplido y que, una vez pasada la etapa más virulenta de la crisis económica y acometida una profunda reestructuración del sistema financiero español, la inversión en obra social de las antiguas cajas de ahorros, pese al descenso de cuantía experimentado, sigue teniendo un impacto relevante en nuestra sociedad.

De hecho, en 2015 se ha producido, con respecto a 2014, un incremento de este gasto del 1 por ciento. Este repunte, el primero desde el año 2008, confirma el cambio de tendencia que se venía apreciando a partir de 2012 cuando comenzó a estabilizarse la inversión.

Según datos de CECA, la inversión en obra social en 2015 ascendió a 717 millones de euros. Esta inversión ha permitido financiar más de 90.000 actividades que han beneficiado a más de 30 millones de personas. La categoría de la acción social continúa siendo la principal área de inversión, al concentrar un 45 por ciento del total. Cultura y Patrimonio es la iniciativa más eficiente con el mayor número de beneficiarios por cada euro invertido.

Cabe destacar la paulatina diversificación de las vías de ingresos de la obra social. Más de un 36 por ciento de los fondos generados en 2015 corresponde a actividad propia, lo que supone un notable avance en los últimos años. Estos datos demuestran la reorientación del modelo de gestión de las obras sociales, que debe perseguir asegurar la sostenibilidad a largo plazo de esta importante labor, buscando líneas de ingresos alternativas a las tradicionales.

3. La obra socio-cultural de las fundaciones bancarias: Perspectivas de futuro.

El escenario financiero español se encuentra constituido, actualmente, por grandes grupos bancarios en cuyo accionariado están integradas, en algunos casos, las fundaciones bancarias y algunas ordinarias (en el caso de las segundas, hasta el diez por ciento de participación), las que han asumido, a partir de su transformación, la realización de la obra social y cultural de las antiguas cajas de ahorros, así como la gestión de su participación como accionistas en la entidad bancaria participada. En atención a las anteriores circunstancias, resulta previsible que la mayor parte de la financiación con la que estas entidades contarán a partir de ahora será la

⁵ A este respecto, véase la Memoria de Obra Social 2015.

proveniente de los dividendos de dicha participación.

El hecho, en sí mismo, de la transformación, en los casos legalmente previstos, de las cajas de ahorros en fundaciones bancarias no implica la consecuencia de que las actividades socio-culturales anteriormente impulsadas por las cajas de ahorros tengan que disminuir o desaparecer. Ello es coherente con la propia finalidad social que la ley otorga a estas entidades⁶.

No obstante lo anterior, en la práctica, el equilibrio entre la adecuada gestión de su participación en la entidad bancaria y la atención y desarrollo de la obra social no siempre se va a presentar como una cuestión exenta de dificultades, teniendo en cuenta que el conjunto de obligaciones⁷ legales que la LCAFB y su normativa de desarrollo imponen a las fundaciones bancarias persigue “que las fundaciones bancarias reduzcan paulatinamente su participación en las entidades de crédito, a fin de que el proceso de reestructuración del sistema financiero español concluya en un periodo de tiempo razonable”⁸.

Considerando la anterior exigencia de pérdida de control de la entidad de crédito, se vislumbran en un horizonte a corto plazo interrogantes en relación a la obtención de recursos por parte de las fundaciones bancarias para atender su obra social. Dicho de otro modo, si la continuidad de la obra social de las antiguas cajas de ahorros, ahora gestionada por las fundaciones bancarias, pasa a depender únicamente del posible reparto de dividendos de los bancos de las que son accionistas, es probable, cuanto menos, una preocupante disminución de los fondos para la financiación de los proyectos sociales.

Ante este panorama, cobra especial importancia que las fundaciones bancarias sean capaces de, en el marco de sus objetivos y finalidad, explorar la consecución de recursos para financiar su actividad usando vías alternativas de ingresos a las ya conocidas, que les posibilite seguir atendiendo aquellas necesidades de la sociedad como hasta ahora se ha venido haciendo.

En este contexto de búsqueda de líneas de ingresos alternativas a las tradicionales, es preciso tener en

cuenta el plan de diversificación de inversiones y de gestión de riesgos que las fundaciones bancarias deben incorporar en su plan financiero que deberá, en todo caso, incluir compromisos para que la inversión en activos emitidos por una misma contraparte, diferentes de aquellos que presenten elevada liquidez y solvencia, no supere los porcentajes máximos sobre el patrimonio total en los términos que determine el Banco de España⁹.

Por otro lado, en esta nueva situación resulta conveniente explorar la posibilidad de acuerdos de colaboración entre las fundaciones bancarias y otros actores dentro del ámbito social y cultural, sin perjuicio de las cooperaciones que puedan configurarse con la Administración Pública o con el sector empresarial. La herramienta de la colaboración puede ser beneficiosa para poner en común recursos para el desarrollo de objetivos comunes en beneficio de la comunidad.

Se trata, pues, de aprovechar la profesionalidad de las consolidadas estructuras de estas entidades, líderes en inversión social. Su profundo conocimiento del entorno y de las principales necesidades de la sociedad se presenta como un elemento de valor que ofrecer a otras entidades públicas y privadas para el establecimiento y desarrollo de obras sociales y culturales en colaboración, que plasme la existencia de objetivos comunes.

La financiación es una condición *sine qua non* en el desarrollo de los proyectos culturales y creativos. Sin financiación no existen proyectos, por pequeña que sea la financiación requerida.

En la última década ha aumentado la dificultad para acceder a la financiación de proyectos culturales y creativos. Por una parte, se ha reducido la financiación pública destinada a este tipo de proyectos (ayudas, subvenciones, préstamos públicos en condiciones favorables, etc.); y, por otra parte, el acceso a la financiación privada ha sufrido también un considerable retroceso, motivado por la crisis financiera. Todo ello, a pesar del importante papel que juega la cultura dentro de la economía, como fuente de riqueza y potente sector económico.

Todos estos cambios están generando que la sociedad civil acuda a otras vías para la financiación

⁶ El art. 32.2 de la LCAFB establece que “la fundación bancaria tendrá finalidad social y orientará su actividad principal a la atención y desarrollo de la obra social y a la adecuada gestión de su participación en una entidad de crédito”.

⁷ Entre ellas, la elaboración, con periodicidad anual, de un plan financiero que, en el caso de las fundaciones bancarias con capacidad de control de una entidad de crédito, debe incluir la dotación de un fondo de reserva para hacer frente a posibles necesidades de recursos propios de la entidad de crédito, o bien un programa de desinversión que incluya de manera detallada las medidas a implementar por la fundación para reducir su participación hasta niveles de no control en un plazo máximo de 5 años.

⁸ Extraído de la Exposición de Motivos de la LCAFB.

⁹ En este sentido, El Banco de España, por medio de la Circular 6/2015 (norma décima), ha establecido los siguientes límites:

- i. La inversión en activos emitidos por una misma contraparte, distinta de la entidad de crédito participada, no podrá superar el 10 % del patrimonio neto total de la fundación.
- ii. La inversión en activos emitidos por sociedades de un mismo sector de actividad, distinto del sector bancario, según las definiciones incluidas en la Clasificación Nacional de Actividades Económicas, no podrá superar el 40 % del patrimonio neto total de la fundación.

de sus proyectos culturales. A modo de ejemplo, en el ámbito de la colaboración y para la financiación de pequeños proyectos, en los últimos años se ha producido un auge del *crowdfunding* que nace como un sistema alternativo a las tradicionales fuentes de financiación, haciendo posibles nuevas fórmulas colectivas, participativas y colaborativas.

En conclusión, no podemos sino abogar por que a corto y medio plazo se encuentren las fórmulas necesarias que permitan que las fundaciones bancarias puedan seguir atendiendo y desarrollando su obra social, en general, y cultural, en particular.

Referencias bibliográficas

CECA (2016): Memoria de Obra Social 2015.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J.M. (2011): "La función social de las Cajas de Ahorros en la España de las autonomías", *eXtoikos*, núm. 2, págs. 77 a 79.

FUNCAS (2015:) El nuevo mapa de las fundaciones: De Cajas de Ahorros a Fundaciones.

JOT DOWN (2013): Entrevista a Guillermo Solana, director artístico del Museo Thyssen-Bornemisza de Madrid, 23 de noviembre, versión on line.

LEÓN SANZ, F.J. (2014): La reestructuración del sistema financiero español: La transformación de las Cajas de Ahorro, (The restructuring of the Spanish financial system. The transformation of the savings Banks), Working Paper IE Law School, AJ8-178 08-11-2011, Las reformas de las sociedades cotizadas y del sistema financiero 2008-2013, Editorial Aranzadi, enero de 2014.

LÓPEZ JIMÉNEZ, J.M. y NARVÁEZ LUQUE, A. (2014): "Ley de Cajas de Ahorros y Fundaciones Bancarias: la expulsión de las cajas de su paraíso financiero", *Diario La Ley*, 7 de febrero, págs. 1 a 12.

