



FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

¿SE HA VISTO AFECTADA LA FUNCIÓN SOCIAL DE LAS CAJAS DE AHORROS TRAS LA OBLIGACIÓN DE TRANSFORMARSE EN FUNDACIONES BANCARIAS?

La nueva Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias y otras implicaciones

Autor: Álvaro Chapa Sánchez del Corral

Director: Natalia Casinello Plaza

RESUMEN

La Ley 26/2013 ha supuesto un avance muy importante en la configuración de las cajas de ahorros españolas, a las que se imponen obligaciones claras de transformación y organización en caso de cumplir determinados requisitos reconfigurando de esta forma el sistema financiero español. La nueva norma supone también un refuerzo significativo de los mecanismos de gobernanza de las cajas, incrementando los niveles de profesionalidad y transparencia. En el presente trabajo, se ponen de relieve las implicaciones de las disposiciones más relevantes en el ámbito financiero aprobadas entre los años 2009 – 2013, así como las consideraciones relativas a la nueva Ley 26/2013. Se realiza un análisis en profundidad en relación con el futuro de la obra social realizada por las cajas de ahorros en el nuevo contexto normativo. Del estudio de la evolución de la inversión en obra social llevada a cabo por las cajas de ahorros entre los años 2003 – 2012 y la regulación vigente, se concluye que esta actividad tiene perspectivas de futuro, configurando la norma la estructura jurídica para su desarrollo y mecanismos de financiación.

Palabras clave: cajas de ahorros, obra social, función social, fundación bancaria, fundación ordinaria, obligación de transformación, participación, entidad de crédito, Ley 26/2013.

ABSTRACT

The Law 26/2013 has been a very important step forward in the shaping of the Spanish savings banks, upon which rest clear obligations of transformation and organization if certain requirements are fulfilled setting thereby the Spanish financial system in a different way. The new legislation also represents a significant strengthening of the governance mechanisms, increasing the levels of professionalism and transparency. This paper highlights the implications of the most relevant financial provisions adopted between the years 2009 – 2013 and makes some considerations regarding the new Law 26/2013. Moreover, a thorough analysis regarding the future of the savings banks with the new standards is carried out. From the analysis of the savings banks' investment in welfare projects between the years 2003 – 2012 and the in force regulation it can be concluded that this activity will remain in the future and that the legislative provisions regulate the development of its legal structure and its funding mechanisms.

Key words: savings banks, welfare projects, social work, bank foundations, ordinary foundations, obligation of transformation, participation, credit institution, Law 26/2013.

ABREVIATURAS

CECA	Confederación Española de Cajas de Ahorros
FUNCAS	Fundación de las Cajas de Ahorros
LORCA	Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre Órganos Rectores de las Cajas de Ahorros
FROB	Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria
CNMV	Comisión Nacional del Mercado de Valores
RD	Real Decreto
RDL	RD-ley

ÍNDICE DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	7
A) Objetivos	7
B) Metodología.....	8
2. EL ORIGEN DE LAS CAJAS DE AHORROS	10
3. SUCESIVAS REESTRUCTURACIONES DEL SISTEMA FINANCIERO ESPAÑOL ENTRE LOS AÑOS 2009 – 2013	12
4. ASPECTOS MÁS RELEVANTES DE LA NUEVA LEY 26/2013	21
A) Introducción.....	21
B) Concepto de fundación bancaria.....	22
C) Supuestos de transformación en fundaciones bancarias	23
D) Elementos de supervisión y control de las fundaciones bancarias	26
5. ANÁLISIS SOBRE LA PREVISIBLE TRANSFORMACIÓN DE CAJAS EN FUNDACIONES BANCARIAS	30
A) Cajas independientes.....	31
B) Bancos participados por cajas de ahorros	32
6. LA OBRA SOCIAL DE LAS CAJAS DE AHORROS EN 2012	36
A) Cultura y tiempo libre	39
A.1) Cultura	39
A.2) Tiempo libre.....	41
B) Asistencia social y sanitaria	43
B.1) Asistencia social	43
B.2) Sanidad.....	45
C) Educación e investigación.....	46
C.1) Educación.....	46
C.2) Investigación y desarrollo.....	48
D) Patrimonio histórico artístico y natural	49
D.1) Patrimonio histórico artístico.....	49

D.2) Medio ambiente natural.....	49
7. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EN OBRA SOCIAL ENTRE LOS AÑOS 2003 Y 2012	53
8. CONCLUSIÓN	55
BIBLIOGRFÍA	57

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Reparto entre obra propia y en colaboración.	37
Gráfico 2. Reparto de la inversión en obra social por área social.	38
Gráfico 3. Evolución de la inversión en obra social por área social. Datos en miles de euros.....	53
Gráfico 4. Evolución de la inversión en obra social por área social. Datos en términos porcentuales.	54

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Requisitos de capital y de provisiones en el RD 12/2012 y en la Ley 8/2012. Datos en millones de euros	15
Tabla 2. Reestructuración del sector (1).....	19
Tabla 3. Reestructuración del sector (2).....	20
Tabla 4. Obligaciones de transformación por caja.	35
Tabla 5. Resumen de resultados por área social.	37
Tabla 6. Centros y actividades de cada área social en 2012.	39
Tabla 7. Resumen de la inversión en cada área social en términos monetarios y porcentuales.	51

1. INTRODUCCIÓN

Desde el 28 de diciembre del 2013 está en vigor la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias (en adelante Ley 26/2013). Esta nueva ley reforma de manera sustancial el sistema financiero español, en cuanto que introduce el concepto de fundación bancaria, encomienda por primera vez el ejercicio de la función social a una entidad absolutamente independiente de la entidad de crédito y elabora unos mecanismos de supervisión muy estrictos.

La citada ley establece que aquellas cajas de ahorros que alcancen un porcentaje de participación en una entidad de crédito igual o superior al 10% deberán transferir su actividad financiera a un banco y transformarse en fundación bancaria. Además, establece otros porcentajes más altos que, de alcanzarse, someten a la fundación bancaria y a sus miembros a otros requisitos de independencia, incompatibilidades en el ejercicio de cargos y transparencia.

En este sentido, analizar si tras la nueva organización que propugna la Ley 26/2013 se va a ver afectada de alguna forma la función social de las cajas de ahorros, es un tema de especial interés; máxime, teniendo en cuenta su gran actualidad y el enorme peso que el sector financiero ostenta en la estructura y configuración de la economía española.

Por otro lado, antes de la Ley 26/2013 se han aprobado una gran cantidad de disposiciones que inciden en mayor o menor medida sobre el objeto del presente estudio; además, en numerosas ocasiones, se han dictado en forma de RDL, alegando la urgente y extraordinaria necesidad. Todos estos cambios no han hecho más que poner de manifiesto la inestabilidad del sistema financiero español y la necesidad de mejorar su organización y funcionamiento.

A) Objetivos

El presente trabajo de investigación está orientado a identificar los posibles cambios que van a darse en la función social de las cajas de ahorros de cara al futuro. Para ello el doble objetivo es analizar, por un lado, las implicaciones que tiene la modificación de la normativa aplicable a las mismas con la aprobación de la Ley 26/2013, de 27 de diciembre, de cajas de ahorros y fundaciones bancarias y por otro, analizar el resto del marco normativo vigente que les afecta.

Para contextualizar este cambio normativo es preciso hacer un análisis de la evolución producida en la configuración del sistema financiero en su conjunto así como de las distintas disposiciones que han ido surgiendo desde el año 2009 hasta la aprobación de la nueva Ley 26/2013. Concretamente se quiere saber cómo se ven afectadas por el nuevo marco jurídico.

Se parte de la hipótesis de que la nueva Ley 26/2013 no introduce cambios significativos en el futuro de la obra social de las cajas de ahorros, aunque sí en el conjunto de la estructura del sistema financiero y la organización de las mismas.

B) Metodología

Con el fin de alcanzar los objetivos perseguidos con el presente trabajo, la metodología que se ha llevado a cabo es una revisión de la bibliografía existente en relación con el tema tratado y con la normativa aplicable a las cajas de ahorros hasta la Ley 26/2013. Más adelante, se analizan en profundidad las implicaciones de dicha Ley en el sector de las cajas de ahorros, así como en el sistema financiero en su conjunto.

En relación con la obra social de las cajas, se realiza una comparativa de lo que podían y hacían las entidades antes de la reforma y el nuevo marco regulatorio para identificar las amenazas y oportunidades de la nueva norma para dicho sector. Por otra parte, se analizan los cambios en las estructuras jurídicas y en concreto la obligación de transformación en fundaciones.

La estructura del trabajo es la siguiente:

En primer lugar se expone una introducción acerca de cuál es el origen de las cajas de ahorros.

En segundo lugar, se hace referencia al sistema financiero en su conjunto para conocer la situación previa a la nueva Ley 26/2013. En este sentido, se van identificar los principales cambios normativos producidos entre los años 2009 y 2013 que inciden en mayor medida en la configuración del sistema financiero español.

Concretamente se van a analizar cuatro RDL (el 9/2009, el 11/2010, el 2/2011 y el 2/2012), dos leyes (la 8/2012 y la 9/2012), el Memorándum de Entendimiento del 20 de julio de 2012, y por último el RD 1559/2012.

En tercer lugar, se realiza un estudio de la nueva Ley 26/2013 identificando los aspectos más relevantes en lo que respecta a la función social de las cajas. Además, para analizar el impacto de la nueva Ley 26/2013, se va a realizar un estudio acerca de qué bancos tienen en su accionariado a cajas o grupos de cajas, y en ese caso, qué porcentaje concreto de participación ostentan.

En cuarto lugar, se va a analizar de manera detallada el dinero invertido dentro de cada una de las cuatro áreas de obra social (cultura y tiempo libre, asistencia social y sanitaria, educación e investigación y patrimonio histórico artístico y natural) en el año 2012 por el conjunto de las cajas de ahorros españolas.

Finalmente, se hace un resumen de las conclusiones más importantes extraídas a lo largo del trabajo que permitan comprender el futuro de las hasta ahora cajas de ahorros y su nueva estructura y desarrollo de las actividades típicas como la obra social.

2. EL ORIGEN DE LAS CAJAS DE AHORROS

En este apartado se busca conocer por qué surgen estas instituciones, comprender la necesidad de su aparición, así como mostrar que las cajas de ahorros no son una institución exclusiva del sistema financiero español, sino que son entidades muy comunes y aunque pueden tener algún rasgo diferenciador, están presentes en muchos otros países.

El origen de las cajas de ahorros lo describe José Manuel González Moreno (1983)¹. Según este autor, fue el francés Hugues Delestre el que impulsó el primer proyecto de creación de una institución muy parecida a una caja de ahorros. Delestre concibió la idea de crear un “*Monte*” consagrado a la piedad, entendiendo por tal la caridad cristiana. Los estudiosos creen que la idea proviene de los “*Monti di Pietá*” o “*Montes Pietatis*” italianos. No obstante, Delestre pretendía que además de los fines caritativos y asistenciales, sirvieran también para “*recoger, conservar y administrar los ahorros*”, no solo de los parisinos sino también de los peregrinos, pequeños artesanos y de los pobres en general.

Los Montes de Piedad surgieron en el siglo XV por la iniciativa privada de los monjes franciscanos, de ahí que tengan carácter principalmente religioso y que la Iglesia influyera notablemente en su expansión y desarrollo. Antes de que surgieran los Montes de Piedad en Italia, la Iglesia Católica, aunque es verdad que ya permitía el préstamo, no cobraba ningún tipo de interés, sino que bastaba con la entrega de una prenda como garantía de pago. Sin embargo, a medida que los mencionados Montes van ganando importancia se comienzan a cobrar reducidos tipos de interés con el único fin de hacer frente a los gastos de administración, personal, etc.

Los Montes, tenían una doble naturaleza: crediticia (pues cobraban un interés por los préstamos que hacían) y benéfica (puesto que el interés que cobraban era mínimo, permitiendo de esta forma el acceso al crédito a los más necesitados). Este segundo aspecto se entiende mejor si se conoce que en un principio los Montes nacieron para combatir la usura de judíos y banqueros que llegaban a cobrar tipos de interés de hasta el 130 por ciento.

¹ GONZÁLEZ MORENO, J.M., *Naturaleza y régimen jurídico de las cajas de ahorros, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid*, Madrid, 1983, págs. 5-22.

Podemos afirmar que las cajas de ahorros propiamente dichas, aparecieron por primera vez en Europa durante la segunda mitad del siglo XVIII, concretamente en Alemania y Suiza. A pesar de ello, fue en Inglaterra, origen de la Revolución Industrial, donde las cajas de ahorros adquirieron un mayor auge y desarrollo, sobrepasando a los mencionados países, no sólo en número sino también en importancia y trascendencia práctica.

En cuanto a las cajas de ahorros españolas, conviene saber que su aparición institucional fue tardía con respecto a las ya existentes en el extranjero. Simplemente, sirva de ejemplo que además de las cajas de ahorros alemanas, suizas e inglesas mencionadas, ya existían antes que en España cajas de ahorros en Suecia (Bromo), desde 1813; en Australia (Sidney) y en Austria (Viena), desde 1819. En Dinamarca y Rusia las primeras cajas aparecieron en 1820 y en la antigua Yugoslavia en 1822. En 1830 “*unas cincuenta localidades ya poseían cajas de ahorros*” en Holanda, en 1836 había 79 cajas en Irlanda y en 1865 en Estados Unidos ya había más de 500 cajas (Mutual Saving Banks).

Aunque desde el punto de vista cronológico la primera caja de ahorros que surgió en territorio español fue la de Jerez de la Frontera, la primacía jurídico-institucional corresponde a la caja de ahorros de Madrid. Ésta, fue fundada con la publicación en la Gaceta de Madrid (hoy Boletín Oficial del Estado) del RD de 25 de octubre de 1838, fecha en la que, por tanto, se considera que se produjo el nacimiento legal de las cajas de ahorros en España.

Finalmente, resaltar que desde el origen y hasta hoy, entre las funciones principales de las cajas ha estado el desarrollar una labor social a través de proyectos propios, así como que es una figura internacional y de peso relevante en el sistema financiero español (las cajas de ahorros han llegado a tener en el 2009, 16.325 oficinas y 91.983 empleados²).

² Fuente: Proceso de reestructuración. Sector de Cajas de Ahorros, 2013 (CECA).

3. SUCESIVAS REESTRUCTURACIONES DEL SISTEMA FINANCIERO ESPAÑOL ENTRE LOS AÑOS 2009 – 2013

Aunque es verdad que se han aprobado un sinnúmero de disposiciones normativas que afectan al sector financiero (como por ejemplo la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros; la Ley 31/1985, de 2 de agosto, de regulación de las normas básicas sobre órganos rectores de las cajas de ahorros, también conocida como LORCA; o el RD Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, sobre adaptación del derecho vigente en materia de entidades de crédito al de las Comunidades Europeas), en este apartado se centrará la atención en aquellas disposiciones que se han ido aprobando entre los años 2009 y 2013 y que afectan en mayor medida al objeto del presente trabajo. Como veremos, los cambios han sido de dimensiones extraordinarias.

La gran cantidad de normas que se han ido sucediendo en esta época reciente y que han tenido como destinatarias a las entidades de crédito en general y a las cajas de ahorros en particular hace inevitable el surgimiento de un sentimiento de incertidumbre acerca de la duración de la vigencia de las mismas. En efecto, a la vista de semejante producción legislativa, la posibilidad de una eventual modificación posterior aparece siempre como posible.

A pesar de ello, hay quienes consideran que la nueva Ley 26/2013 puede suponer la culminación definitiva de las medidas de reforma financiera³.

Muchas veces se ha defendido que la razón de ser de las cajas de ahorros es su obra social. Siendo esto cierto, no tiene por qué pensarse que la continua sucesión normativa esté orientada a obstaculizar la labor social de las mismas.

En este sentido, cabe mencionar que las reformas siempre han establecido la plena compatibilidad entre la actividad empresarial propia de toda entidad de crédito y el desarrollo de la citada obra social.

Más aún, aunque es cierto que solo cuando una entidad es solvente cabe plantear la actuación social, con las sucesivas reformas “*asistimos a una generalización de la denominada Responsabilidad Social Empresarial o Responsabilidad Social*

³ LA CASA, R., “Los modelos de organización institucional de las cajas de ahorro”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 131, 2013, pág. 11.

*Corporativa, que priva de fundamento la tesis de que un acercamiento a estructuras empresariales típicamente mercantiles implique una renuncia a la importante actuación social de las cajas de ahorros*⁴.

Entrando en el análisis de las medidas de reforma financiera adoptadas entre el 2009-2013 según el Informe de Avances de la CECA (2013), en primer lugar, cabe destacar el **RDL 9/2009** por el que se constituye el FROB. La dotación inicial fue de 9.000 millones de euros y nació con el propósito de gestionar los procesos de reestructuración y resolución de entidades de crédito, así como para reforzar sus recursos propios.

Al año siguiente, se dictó el **RDL 11/2010** que supuso importantes novedades en el sector de las cajas de ahorros. Una de ellas fue la de introducir la posibilidad de que las mismas realicen su actividad financiera de manera indirecta a través de un banco. Además, surgieron las fundaciones “*de carácter especial*” y se introdujeron mejoras en su forma de gobierno, en el sentido de dar mayor peso a profesionales y menos a los poderes públicos.

Como la propia exposición de motivos del RDL 2/2011 expone, la reforma operada por el RDL 11/2010 “*supuso un hito histórico en el régimen de las cajas de ahorros con el objetivo de alcanzar una mayor profesionalización en su administración y dirección, y, sobre todo, de dotarlas de capacidad para poder tomar formas organizativas que posibilitasen el acceso a los mercados de capital básico*”⁵.

Además, para entender mejor el panorama existente antes del RDL 11/2010 conviene atender a lo que menciona su exposición de motivos: la situación del momento “*ha supuesto para el sistema bancario español un entorno intensamente adverso que se ha traducido en menores niveles de actividad, recortes de márgenes, dificultades para obtener financiación en los mercados mayoristas y aumento de la morosidad, con especial incidencia en los préstamos concedidos a los sectores inmobiliario y construcción en los que el sistema bancario español tiene una exposición relevante*”.

⁴ SÁNCHEZ-CALERO, J., “El RDL 11/2010 y la mercantilización de las cajas” *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 121, 2011, pág.182.

⁵ A pesar del gran avance de este RDL se ha de mencionar que, aunque no suscitó la misma atención, dos meses antes de dicho RDL se dictó la Ley 3/2010, de 13 de mayo, a raíz del proceso de intervención de la Caja Castilla La Mancha, que en su art. 9 bis menciona la posibilidad de que las cajas renuncien a su condición de entidad de crédito para dedicarse en exclusiva a su naturaleza fundacional, previo traspaso de todo su patrimonio afecto a actividad financiera a otra entidad de crédito y a cambio de acciones de esta última.

Una de las críticas que se ha hecho a la creación de estas cajas de ahorros que ejercen su actividad financiera de manera indirecta a través de los bancos es la “*desnaturalización*” de la categoría jurídica de entidad de crédito. En este sentido, algunos autores consideran que tales cajas no pueden considerarse empresas cuya actividad típica y habitual sea la de recibir fondos reembolsables del público en forma de depósito, préstamo, cesión temporal de activos financieros u otras análogas que lleven aparejada la obligación de su restitución, aplicándolos por cuenta propia a la concesión de créditos u operaciones de análoga naturaleza⁶.

En cuanto a la financiación de las mencionadas fundaciones de carácter especial, aunque no venga del todo explícito, se deduce del art. 6.1 RDL 11/2010: “*la fundación centrará su actividad en la atención y desarrollo de su obra benéfico social, para lo cual podrá llevar a cabo la gestión de su cartera de valores. La fundación deberá destinar a su finalidad benéfico-social el producto de los fondos, participaciones e inversiones que integren su patrimonio*”. Por tanto, parece que la principal fuente de ingresos con los que va a financiar la obra social va a ser vía dividendos que obtenga por sus participaciones.

Más adelante se introducen nuevas exigencias en materia de solvencia. De este modo, con el **RDL 2/2011** se incrementan los requerimientos de capital principal (“*core capital*”, en inglés). Concretamente, con carácter general se exige un 8 por ciento de los activos ponderados por riesgo, que se incrementa hasta el 10 por ciento para aquellos grupos o entidades que no hayan colocado el menos un 20 por ciento de su capital entre terceros inversores y además tengan un porcentaje de financiación mayorista superior al 20 por ciento.

En el año 2012, surge el **RDL 2/2012** y la **Ley 8/2012**. En el primer caso se elevan los requerimientos de provisiones y capital para cubrir el deterioro en los balances bancarios producido por los activos en situación de riesgo vinculados a la actividad de promoción inmobiliaria. Con la introducción de la Ley 8/2012, se incrementan también las provisiones relativas a las financiaciones en situación de riesgo normal relacionadas con el suelo para promoción inmobiliaria y con las construcciones o promociones inmobiliarias. Además, los activos inmobiliarios que se traspasan de manera obligatoria a sociedades de gestión de activos se separan en los balances.

⁶ LA CASA, R., cit., pág. 21-22.

El impacto de estas regulaciones, en cifras, fue el siguiente:

Tabla 1. Requisitos de capital y de provisiones en el RD 12/2012 y en la Ley 8/2012. Datos en millones de euros

	Total Balance	Cobertura Dic 2011	Provisiones + Capital		Total	% Cobertura
			RD-12/2012	Ley 8/2012		
Activos problemáticos	184.000	54.000	45.000	-	99.000	53,8%
Activos no problemáticos	123.000	-	9.000	28.000	37.000	30,1%
Total activos	307.000	54.000	82.000		136.000	44,3%

Fuente: Elaboración propia en base al proceso de reestructuración, sector de cajas de ahorros, 2013 (CECA).

Más tarde se dictó un **Memorándum de Entendimiento**, que recoge las condiciones que debe cumplir el sector financiero español para conseguir asistencia financiera por parte de las Instituciones Europeas. Dada la pérdida de credibilidad de las entidades financieras españolas, se hizo necesario acudir a ayuda externa. Este acuerdo, adoptado el **20 de julio del 2012**, dividió a 14 grupos bancarios en cuatro categorías de acuerdo con un test de estrés mediante el que se pretendía medir la capacidad de las entidades de crédito, individualmente consideradas, para soportar eventuales condiciones adversas. Estos grupos fueron:

- Grupo 0: Formado por aquellas entidades que no requieren ayudas para cumplir con los requisitos de capital.
- Grupo 1: Formado por las entidades controladas por el FROB
- Grupo 2: Formado por entidades que requieren ayudas del Estado para cumplir las exigencias de solvencia.
- Grupo 3: Lo componen entidades con requerimientos de capital pero con planes de recapitalización creíbles que les permiten captar fondos privados.

Conviene llamar la atención acerca del mencionado “test de estrés”⁷. Oliver Wyman presentó un estudio individual y detallado de las carteras bancarias y la valoración exhaustiva de sus activos. De dichas pruebas se identificaron necesidades adicionales de capital, sobre las existentes a 31 de diciembre de 2011, de 59.300 millones de euros; cantidad que se reducía a 53.745 millones de euros si se consideraban los procesos de

⁷ LA CASA, R., cit., pág. 13.

fusión que estaban en marcha y los efectos fiscales. Pues bien, del citado total, 47.060 millones de euros correspondían a las cajas de ahorros. Es decir, tales pruebas pusieron de manifiesto que el grado de solvencia, en su conjunto, de los bancos era superior al de las cajas de ahorros. Con los niveles de capital se concluyó también que, en su conjunto, las cajas presentaban unas necesidades mucho mayores que los bancos.

Aunque es evidente que la crisis financiera ha empeorado la situación padecida por las cajas de ahorros, su tradicional dificultad en la captación de fondos con los que reforzar sus niveles de capital, ha tenido también un papel importante. En este sentido, el fundador de la caja nunca ha tenido ningún interés en aumentar los recursos propios de la misma mediante aportaciones propias puesto que perdería la titularidad de los fondos aportados sin percibir contraprestación alguna. Esto, por el contrario, no ocurre con los bancos, lo cuales disponen del recurso al aumento de capital⁸.

Todos estos obstáculos que presentaban las cajas hizo necesaria la modificación de su configuración.

De entre las condiciones que recogía dicho Memorándum cabe destacar:

- I. Planes de reestructuración o resolución.
- II. Asunción de pérdidas: los tenedores de instrumentos híbridos asumirán parte del coste de la reestructuración a través de ejercicios de subordinación de deudas.
- III. Segregación de activos dañados: Las entidades que reciban ayudas deberán traspasar sus activos inmobiliarios a una sociedad de gestión de activos.
- IV. Nuevos requerimientos de información periódica y transparencia.
- V. Refuerzo de la gobernanza de las cajas de ahorros y los bancos controlados por ellas.

Los últimos textos normativos relevantes que se han dictado antes de la Ley 26/2013, han sido la **Ley 9/2012** y el **RD 1559/2012**.

En estos textos, se definen tres escenarios de crisis:

En primer lugar, se habla de “*actuación temprana*” cuando existe un incumplimiento real o potencial de los requisitos de solvencia, liquidez, estructura organizativa o control interno, pero la entidad puede retornar al cumplimiento por sus propios medios.

⁸ FERNÁNDEZ-ARMESTO, J. y DE CARLOS, L. El Derecho del Mercado Financiero, 1992, págs. 170-171.

En segundo lugar, se habla de “*reestructuración*” cuando la entidad de crédito necesita apoyo financiero público para garantizar su viabilidad, pero existen elementos objetivos que hacen razonable pensar que dicho apoyo será recuperado.

Por último, se habla de “*resolución*” cuando la entidad de crédito es inviable y por razones de interés público y estabilidad financiera resulta necesario evitar su liquidación concursal.

Además, se requiere que la estructura de capital de las entidades sea mayoritariamente privada, se define un nuevo régimen de comercialización de instrumentos híbridos y productos complejos para inversores minoristas y se modifican los requisitos del 8 y 10 por ciento de capital principal introducidos por el RDL 2/2011 a cambio de único requisito del 9 por ciento a partir del 1 de enero de 2013.

El objetivo de todos estos cambios normativos no es alterar la naturaleza de las cajas sino que se integren en grupos heterogéneos en los que la actividad financiera o bancaria pasen a desarrollarla aquellas entidades afiliadas, que conforme a su naturaleza societaria, no estarán afectadas por los límites que en aspectos diversos (recursos propios, dependencia administrativa, ámbito territorial de actuación, etc.) depara el estatuto legal de las cajas⁹.

Para finalizar este apartado, se debe decir que aunque ha habido numerosas e importantes reformas del panorama financiero, el principal cambio en la configuración institucional de las cajas de ahorros ya se produjo con el RDL 11/2010.

Como hemos visto, este RDL 11/2010 ya comenzó a separar la función social de la actividad financiera cuando introdujo los conceptos de “ejercicio indirecto” de la actividad crediticia y “fundaciones de carácter especial”. En este sentido, para analizar si la nueva Ley 26/2013 va a tener implicaciones en la función social de las cajas de ahorros, podemos atender al impacto que tuvo el RDL 11/2010 en la inversión en obra social en los años posteriores a su aprobación.

Como veremos en el gráfico 3 del apartado siete del presente trabajo, existe una bajada constante de la inversión en obra social desde el comienzo de la crisis económica (a mediados del año 2007). Sin embargo, no vemos que haya un cambio de tendencia radical a partir del año 2010, sino que simplemente, continúa esa bajada que comenzó

⁹ SÁNCHEZ-CALERO, J. cit., pág.177.

en 2007. Por lo tanto, podemos afirmar que la nueva Ley 26/2013 no va a suponer ningún cambio especialmente diferenciador en lo que respecta a la financiación de la obra social.

Como añadido a este apartado, en las tablas 2 y 3 que se verán a continuación, se representa de manera gráfica el proceso de reestructuración del sector financiero español desde el año 2009 y hasta prácticamente día de hoy (finales 2013)¹⁰.

En el mismo, se pone de manifiesto el gran impacto que han tenido las últimas modificaciones normativas en la configuración del conjunto del sector financiero.

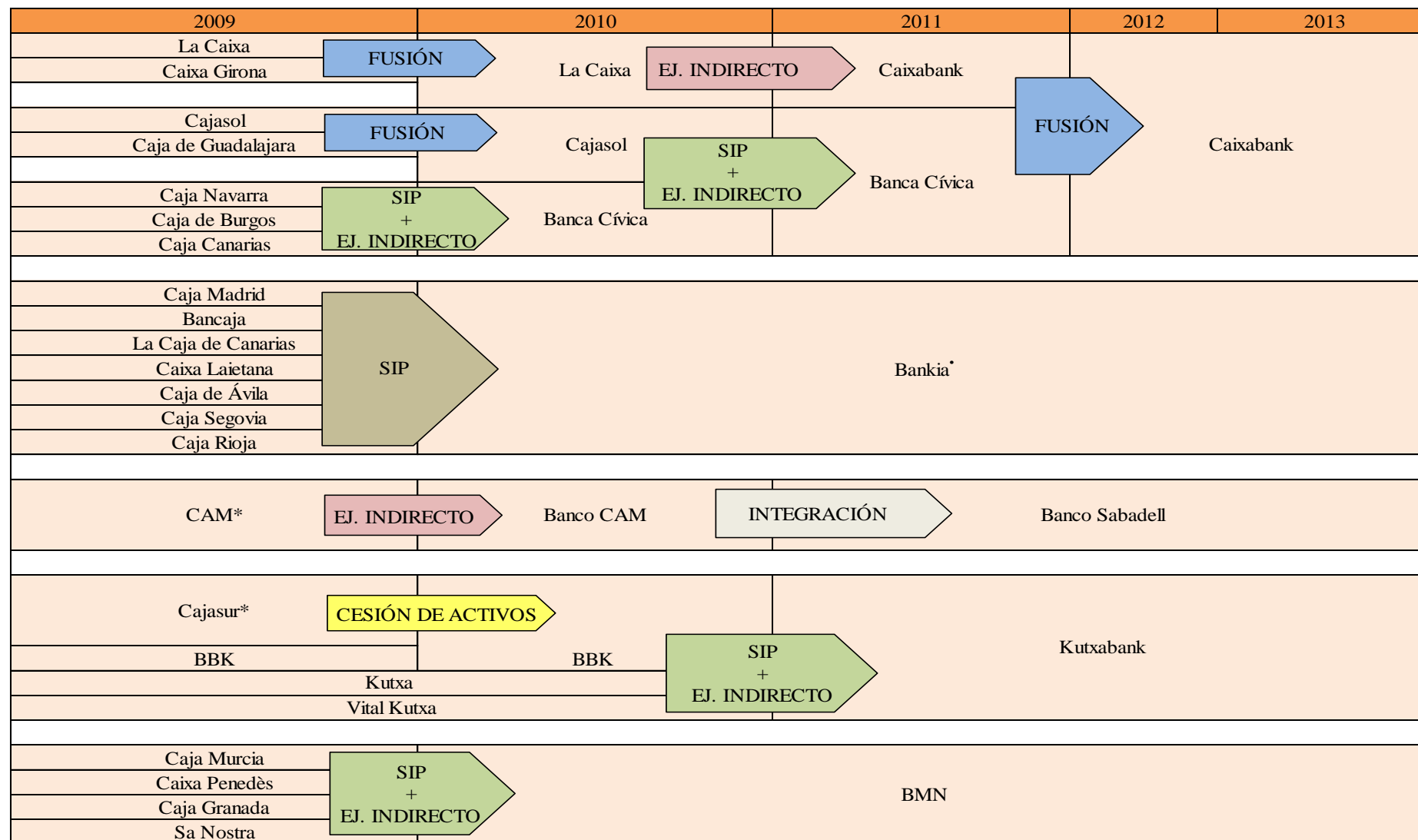
Como curiosidad, se puede mencionar que de un total de 45 cajas de ahorros que había a finales del año 2009, 43 han participado o se encuentran participando en algún proceso de consolidación. Esto, en volumen de activos totales medios, representa el 99,9% del sector.

Además, el sector ha pasado de estar constituido por 45 entidades, con un tamaño medio de 29.440 millones de euros a finales de 2009, a estar formado por 12 entidades o grupos de entidades, con un volumen medio de activos de 90.826 millones de euros a finales de 2013.

En cuanto al número de oficinas y empleados de las cajas de ahorros, también se ha reducido drásticamente: 29,5% y 25,9%, respectivamente.

¹⁰ Fuente: Proceso de reestructuración. Sector de Cajas de Ahorros, 2013 (CECA).

Tabla 2. Reestructuración del sector (1).

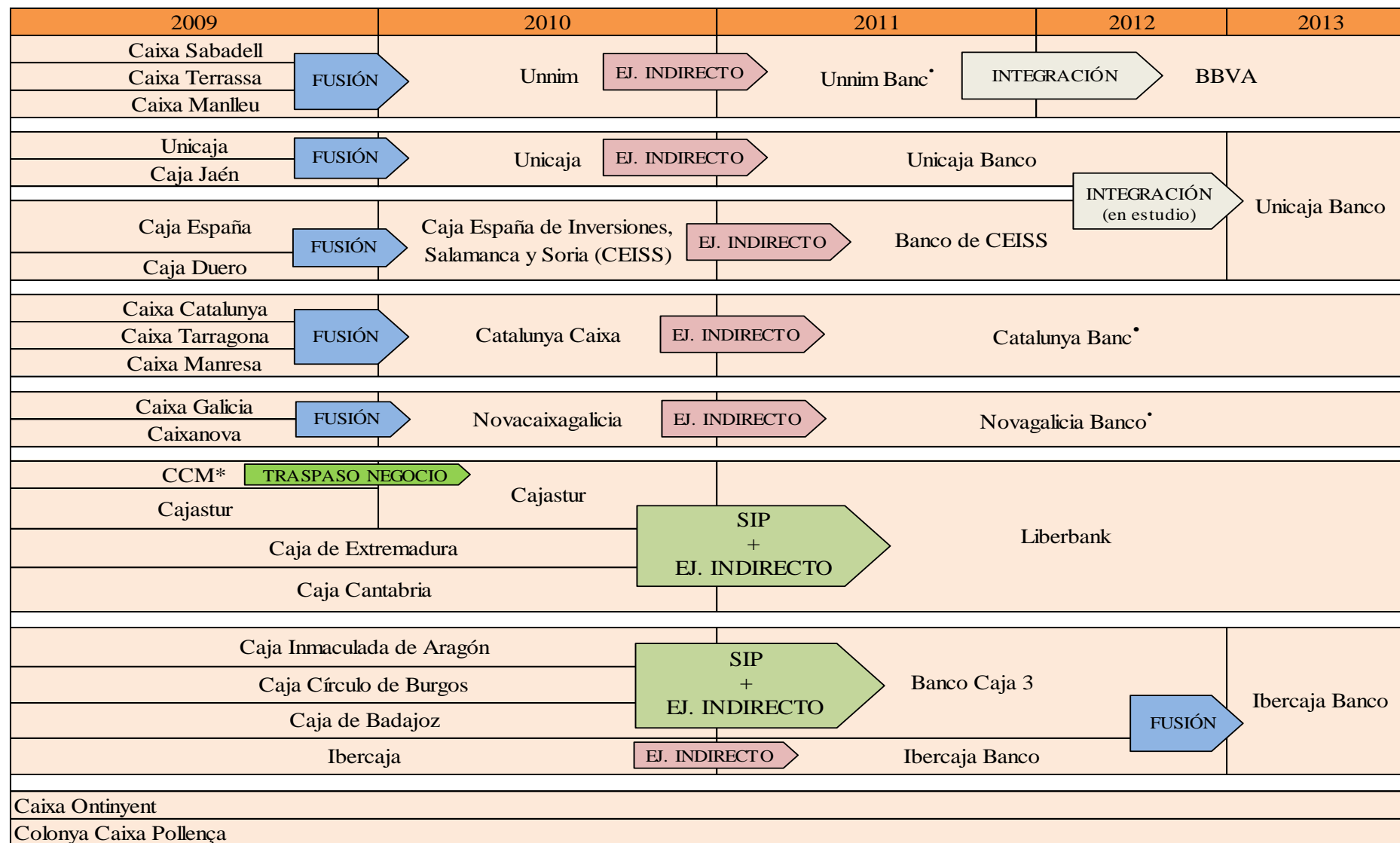


* Intervención por el Banco de España (Ley 26/1988)

* Participación mayoritaria FROB

Fuente: Elaboración propia en base al Informe de avances 2013 (CECA).

Tabla 3. Reestructuración del sector (2).



* Intervención por el Banco de España (Ley 26/1988)

* Participación mayoritaria FROB

Fuente: Elaboración propia en base al Informe de avances 2013 (CECA).

4. ASPECTOS MÁS RELEVANTES DE LA NUEVA LEY 26/2013

En este apartado se va a centrar la atención en el concepto y régimen jurídico de las fundaciones bancarias tal y como han quedado reguladas por la reciente Ley 26/2013. La norma, de muy reciente publicación, aborda el tema de las fundaciones bancarias en su Título II. Esta figura, aunque resulta novedosa para el ordenamiento jurídico español, tiene una gran importancia en todo el sistema financiero, en la medida que las fundaciones bancarias llegan a alcanzar participaciones significativas en el capital social de las entidades de crédito.

A) Introducción

La Ley 26/2013 (en el resto de este apartado, “la Ley”) introduce importantes novedades tanto en lo que respecta a las cajas como en lo que respecta a las fundaciones bancarias.

En el primer caso, se han previsto dos novedades. Por un lado, dice la exposición de motivos, se va a buscar limitar el tamaño que puedan llegar a alcanzar las cajas de ahorros para evitar que sean sistémicas. Las cajas tienen más dificultades que las grandes instituciones financieras en atraer capitales; por ello y para evitar poner en peligro el conjunto del sistema financiero no se permite que alcancen un tamaño demasiado grande. Por otro lado, se vuelve a hacer hincapié en lo que en un principio hizo surgir a las cajas, esto es, que operen en un territorio concreto (en una comunidad autónoma o en provincias limítrofes entre sí, siempre que no exceda de diez), el cual será el beneficiario de la función social.

En el segundo caso, las fundaciones bancarias serán, según la nueva normativa, aquellas fundaciones cuya participación en una entidad de crédito sobrepase un determinado porcentaje. Por ello, la regulación de las fundaciones bancarias ha de llevarse a cabo con extrema cautela, pues dada su elevada participación en las entidades de crédito, cualquier elemento que afecte a las mismas, puede tener enormes consecuencias en el conjunto del sistema financiero español. En este sentido, los aspectos en los que pone énfasis la nueva Ley en cuanto a las fundaciones bancarias son los relativos al régimen de profesionalidad e incompatibilidad de los miembros que integran los órganos de gobierno, las relaciones con las entidades de crédito participadas que dan lugar a la aprobación de un plan de gestión y financiero, así como las cuestiones de supervisión y transparencia.

De un sector en el que conviven cajas de ahorros, cajas de ahorros que, individual o conjuntamente, ejercitan de forma indirecta la actividad financiera a través de un banco, fundaciones de carácter especial y sistemas institucionales de protección (SIPs) se pasará a un escenario en el que convivirán las cajas de ahorros, configuradas como categoría residual (pues solo dos cajas subsisten como tales) y dotadas de un nuevo régimen, con las fundaciones bancarias y las fundaciones ordinarias (configuradas como entidades que participen de forma cualificada o no en el capital de una entidad de crédito¹¹).

B) Concepto de fundación bancaria

La Ley, en su art. 32 define la fundación bancaria como “*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*”. Continúa diciendo que la fundación tendrá finalidad social y que 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. Además, establece que la expresión “*fundación bancaria*” deberá constar en su denominación.

En la propia exposición de motivos de la ley, se establecen los motivos por los que se justifica la regulación de las fundaciones bancarias con carácter básico por parte del Estado. Estas razones son que dada su consideración de “*actores principales*” en gran parte de las entidades de crédito de nuestro país, se incrementa la posibilidad de que un funcionamiento inadecuado de estas entidades tengan consecuencias para la estabilidad del sistema financiero. Más aún dice la citada norma que es preciso que las fundaciones bancarias sean objeto de una regulación similar a la que el Estado ha dictado en relación el resto de las entidades de crédito, pues solo de esta forma se garantiza una adecuada ordenación del crédito en nuestro país.

De una lectura de Ley se deduce claramente cuál es la finalidad de la creación de estas fundaciones. Por un lado se busca que las cajas de ahorros, si existen, sean controlables, sin que en ningún caso adquieran un tamaño tal que las haga sistémicas; y por otro lado, se quiere que se separe, de una vez por todas, la función social que han venido desarrollando las cajas, de su función financiera. En este sentido, menciona la

¹¹ HIDALGO, R. y PIAZZA, L., “Consideraciones preliminares sobre la regulación proyectada de las fundaciones bancarias”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 11, 2013, págs. 29-30.

exposición de motivos de la Ley que cuando las cajas superen determinados límites, “perderán su licencia bancaria, deberán transmitir su actividad financiera a una entidad de crédito y habrán de transformarse en fundaciones bancarias”.

C) Supuestos de transformación en fundaciones bancarias

Los supuestos de transformación de las cajas de ahorros en fundaciones bancarias vienen regulados en los artículos 34 a 36 de la Ley. Estos supuestos son los siguientes:

- 1) Que el valor del activo total consolidado de la caja de ahorros, según el último balance auditado, supere la cifra de diez mil millones de euros; o,
- 2) Que su cuota en el mercado de depósitos de su ámbito territorial de actuación sea superior al 35 por ciento del total de depósitos.

Además de estos dos requisitos, la exposición de motivos añade un tercero, cual es, la obligación de transformarse en fundaciones bancarias a aquellas cajas que a la entrada en vigor de la Ley estén ejerciendo su actividad financiera a través de un banco, es decir, aquellas que desarrollen su actividad financiera de manera indirecta¹². La razón de este tercer supuesto que alega la Ley, y con mucho sentido, es que en estos casos la caja no ejerce función financiera alguna, sino que centra su actividad en la función social. Por ello, supone de alguna manera una “anomalía” que mantenga la licencia bancaria.

En estos tres supuestos, las cajas perderán la licencia o autorización para actuar como entidad de crédito, deberán traspasar por tanto todo el patrimonio afecto a su actividad financiera a otra entidad de crédito y dependiendo de si cumplen o no los requisitos previstos en el artículo 32 mencionando anteriormente, se transformarán en fundación bancaria o fundación ordinaria, respectivamente. En ambos casos, a cambio del traspaso

¹² Además de mencionarse en la exposición de motivos de la Ley, también se hace mención expresa del mencionado ejercicio indirecto en la disposición transitoria primera que, a grandes rasgos, establece: (i) las cajas de ahorros de ejercicio indirecto deberán transformarse en el plazo de un año en una fundación bancaria u ordinaria; (ii) las cajas de ahorros que estén incursas en causa legal de transformación en fundación de carácter especial de las reguladas en el art. 6 RDL 11/2010, de 9 de julio, contarán con el plazo que reste de los seis meses previsto en el art. 35.2 de la Ley desde que hubiesen incurrido en dicha causa; (iii) las cajas de ahorros que lleven incursas en causa legal de transformación en fundación especial un período superior a seis meses deberán transformarse en fundación bancaria u ordinaria antes de tres meses a contar desde la entrada en vigor de la Ley; (iv) las cajas de ahorros que sin estar incursas en causa legal de transformación en fundación especial hayan iniciado el procedimiento voluntariamente deberán transformarse en fundación bancaria u ordinaria antes de seis meses y (v) en caso de que no se respeten los plazos establecidos para proceder a la transformación, la misma operará ipso iure, produciéndose la disolución de todos sus órganos y baja en el registro especial de entidades de crédito del Banco de España.

de su patrimonio afecto a actividad financiera, recibirán acciones de la entidad de crédito.

En definitiva, lo que ocurre es que la creada fundación bancaria se dedicará exclusivamente a ejercer la función social que antes ejercía la caja y se convertirá al mismo tiempo en accionista de la entidad de crédito a la que traspasa su actividad financiera.

El procedimiento de transformación de las cajas de ahorros se regula en el artículo 35 de la Ley, que se puede resumir del siguiente modo:

- a) Desde el momento en el que exista un informe de auditoría en el que se de fe del cumplimiento de alguno de los requisitos mencionados en el art. 34 de la Ley, la asamblea general de la caja se encargará de: adoptar los acuerdos de transformación en fundación bancaria u ordinaria, según el caso; aprobar los estatutos; designar a su patronato¹³, así como de determinar los bienes o derechos procedentes del patrimonio de la caja de ahorros que se afectarán a la dotación fundacional. En todos estos casos, participará también una comisión gestora nombrada por el protectorado de la fundación bancaria.
- b) El plazo que tienen las cajas para adoptar los acuerdos de transformación en fundación bancaria u ordinaria será de seis meses desde que los auditores verifiquen el cumplimiento de alguno de los requisitos mencionados en el artículo 34 de la Ley. No obstante, la Ley establece una excepción, a saber, la posibilidad de aplicación de un “*plan de retorno*”, autorizado por el Banco de España¹⁴.
- c) En el supuesto de que transcurran seis meses sin que se produzca la debida transformación, establece la Ley que se producirá la disolución directa de todos los órganos de la caja de ahorros y la baja en el registro especial de entidades de crédito del Banco de España, quedando transformada en fundación bancaria u ordinaria, según proceda.
- d) La segregación de la actividad financiera se regirá por la Ley 3/2009, de 3 de abril, sobre modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles.

¹³ El patronato es el máximo órgano de gobierno y representación de la fundación bancaria, correspondiéndole al mismo el cumplimiento de los fines fundacionales y la administración de los bienes y derechos que integran el patrimonio. Asimismo, establece el art. 38 de la Ley que será el responsable del control, supervisión e informe al Banco de España.

¹⁴ El citado plan de retorno deberá contener una descripción de las acciones previstas para que la caja retorne a una situación en la que no sea exigible su transformación en fundación bancaria u ordinaria, y una previsión de los plazos en que se adoptarán dichas acciones, que no podrá ser superior a tres meses.

e) La transformación, una vez producida, no requerirá ninguna autorización administrativa ulterior.

En el art. 36 la citada Ley regula el proceso de transformación de las fundaciones ordinarias, en bancarias. Baste recordar que las fundaciones ordinarias son transformaciones de las cajas de ahorros en los supuestos del art. 34 de la Ley que no cumplen los requisitos del art. 32 para ser fundaciones bancarias.

Dicha transformación se tornará obligatoria cuando la fundación ordinaria adquiera 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. En estos casos, el patronato será quien se encargue de adoptar los acuerdos de transformación en fundación bancaria, aprobación de sus estatutos y designación de su nuevo patronato.

Además, continúa la norma, el plazo máximo para la transformación será de seis meses a contar desde el momento en que se formalice la adquisición del 10 por ciento de participación mencionado supra. Tras los seis meses, si la citada transformación no ha tenido lugar, se producirá la extinción de la fundación y la apertura del procedimiento de liquidación.

En conclusión, se observa cómo la naturaleza jurídica de las cajas de ahorros se modifica totalmente, al convertirse en fundaciones, bancarias u ordinarias, a la vez que en accionistas de las entidades de crédito a las que traspasan sus actividades financieras, caso de cumplirse cualquiera de los requisitos que exigen la transformación.

A día de hoy, solo quedan dos cajas de ahorros que hayan mantenido su forma jurídica desde su creación¹⁵; el resto, se encuentran ya integradas en bancos. Además, con unas exigencias como las que presenta la Ley, cabe pensar que prácticamente todas las cajas acabarán por transformarse en fundaciones, manteniendo una participación importante en la entidad de crédito. Por ello, parece razonable que al quedar las fundaciones como lo grandes protagonistas de las entidades de crédito, la Ley otorgue mucha importancia a la profesionalidad, transparencia e independencia de los órganos de gobierno de las mismas así como a sus mecanismos de supervisión y control.

¹⁵ Colonya Caixa Pollença y Caixa Ontinyent según datos de la CECA.

D) Elementos de supervisión y control de las fundaciones bancarias

a) Protocolo de gestión de la participación financiera

El art. 43 de la Ley dispone que las fundaciones bancarias que posean una participación igual o superior al 30 por ciento del capital en una entidad de crédito o que les permita el control de la misma elaborarán, de forma individual o conjunta, un protocolo de gestión de la participación financiera¹⁶.

Se trata de una medida de supervisión del grado de influencia que la fundación pueda tener sobre la entidad de crédito; se valora el perjuicio que supondría una inadecuada gestión de dicha participación.

El mencionado protocolo, cuyo contenido mínimo será especificado por el Banco de España, contendrá los siguientes aspectos:

- Los criterios básicos de carácter estratégico que rigen la gestión de la participación de control por parte de la fundación bancaria.
- Las relaciones entre el patronato de la fundación y los órganos de gobierno de la entidad de crédito participada, con especial referencia a los criterios de elección de consejeros.
- Los criterios generales para la realización de operaciones entre la fundación bancaria y la entidad de crédito participada así como los mecanismos para evitar conflictos de interés.

Este protocolo, se hará público en la página web de las fundaciones y de la entidad de crédito y además, será revisado al menos una vez al año, por el Banco de España.

b) Plan financiero

La Ley también obliga a las fundaciones bancarias que alcancen una participación similar a la prevista en el apartado anterior a presentar la Banco de España un plan financiero en el que se determine la manera en la que harán frente a las posibles necesidades de capital en que pudiera incurrir la entidad en la que participan y los criterios básicos de su estrategia de inversión en entidades financieras. El contenido

¹⁶ SÁNCHEZ-CALERO, J., “Anteproyecto de Ley de cajas de ahorro y fundaciones bancarias”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 129, 2013, pág. 325: “Este documento [el protocolo de gestión] supone una novedad en nuestro panorama bancario, puesto que constituye una suerte de convenio entre el accionista (la fundación bancaria) y la sociedad participada (banco) con respecto al uso que se va a hacer de esa participación, a la presencia en los órganos de gobierno del banco de los representantes de la fundación y, finalmente, a los criterios de posibles operaciones entre ambos”.

mínimo del mencionado plan será especificado por el Banco de España y contendrá, al menos, los siguientes extremos:

- Estimaciones razonables de necesidades de recursos propios de la entidad participada en distintos escenarios macroeconómicos;
- Estrategia de la fundación para obtener dichos recursos propios en cada escenario;
- Criterios básicos de la estrategia de inversión en entidades de crédito, tales como, plazo de la inversión, riesgo y diversificación.

Como se observa, se trata éste de otro mecanismo de control previsto para las fundaciones bancarias en consonancia con la importancia que les atribuye la Ley en relación con el sistema financiero.

Por otro lado, establece la Ley que en el caso de que la fundación bancaria ostente una participación igual o superior al 50 por ciento en una entidad de crédito, o que les permita el control de la misma, el plan financiero deberá ir acompañado, además, de:

- Un plan de diversificación de inversiones y gestión de riesgos que incluirá el compromiso de no invertir por encima de unos determinados porcentajes sobre el patrimonio total (determinados por el Banco de España), en activos que no presenten elevada liquidez y solvencia;
- La dotación de un fondo de reserva para hacer frente a posibles necesidades de recursos propios de la entidad de crédito participada que no puedan ser cubiertas con otros recursos y que, a juicio del Banco de España, pudieran poner en peligro el cumplimiento de sus obligaciones en materia de solvencia.

Se debe hacer saber al lector que la Ley también dispone que la constitución del fondo de reserva no será preceptiva en los casos en los que se incorporen al plan de diversificación un programa de desinversión que incluya con detalle las medidas a implementar por la fundación para reducir su participación en la entidad de crédito por debajo del 50 por ciento en un plazo máximo de cinco años¹⁷.

¹⁷ CALVO VÉRGEZ, J., “Las nuevas exigencias de saneamiento y de gobierno corporativo en la futura ley de cajas: luces y sombras”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 864, 2013, versión electrónica, pág. 2., se pregunta hasta qué punto la creación del fondo de reserva podría terminar mermando la obra social, si bien concluye que ello dependerá de si se permiten derivar ingresos que no sólo procedan de dividendos, tales como participaciones en otras compañías.

- Cualquier otra medida que, a juicio del Banco de España, se considere necesaria para garantizar la gestión sana y prudente de la entidad participada y la capacidad de ésta de cumplir de forma duradera con las normas de ordenación y disciplina que le sean aplicables.

c) Ampliación de capital y distribución de dividendos en entidades participadas

La Ley se refiere a este tema en las disposiciones adicionales octava y décima diciendo lo siguiente: En el caso de que fundaciones bancarias, que ostenten participaciones en entidades de crédito iguales o superiores al 50 por ciento, o que les permita el control de la misma, acudan a procesos de ampliación de capital social de la entidad de crédito en la que participan, no podrán ejercer los derechos políticos correspondientes a aquella parte del capital adquirido que les permita mantener una posición igual o superior al 50 por ciento o de control.

No obstante, continúa la Ley, en el caso de que la entidad bancaria participada “se halle en alguno de los procesos de actuación temprana, reestructuración o resolución previstos en la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, de reestructuración y resolución de entidades de crédito”, el Banco de España permite exceptuarlo.

Por otro lado, la disposición adicional décima establece que en los mismos casos previstos de control de la fundación bancaria sobre la entidad de crédito participada, cualquier acuerdo que se adopte en la entidad de crédito relativo al reparto de dividendos deberá ser sometido a quórum de constitución reforzado y además deberá aprobarse por mayoría de, al menos, dos tercios del capital presente o representado en la junta¹⁸. Más aún, dice la Ley que los estatutos de la entidad participada podrán elevar esta mayoría.

Con esto último se pone de manifiesto la intención del legislador de conseguir que poco a poco las fundaciones vayan reduciendo su participación en las entidades de crédito y de esta forma se consiga terminar de sanear el sistema financiero español.

Como último aspecto a mencionar de la Ley, se debe decir que el régimen de actuación de las fundaciones bancarias va a estar sometido a un riguroso régimen de supervisión por parte del protectorado y del Banco de España.

¹⁸ CALVO VÉRGEZ, J., cit., pág. 2, critica por considerarlo “*excesivo y no justificado*”, el quórum de constitución reforzada así como la mayoría necesaria para la aprobación del acuerdo de reparto de dividendos.

Tras el análisis del nuevo marco legal se puede afirmar que la función social, aunque de distinta manera, sigue quedando garantizada por la nueva Ley 26/2013; en lugar de las cajas de ahorros, ahora van a ser las fundaciones bancarias las encargadas en exclusiva de la función social. Sin embargo, el nuevo marco jurídico sigue permitiendo y favoreciendo el ejercicio de la obra social.

Además, no hay ninguna disposición que mencione que se vayan a reducir de alguna manera el número de centros o actividades de obra social en los que se invierta.

Finalmente, al pasar a ser las cajas de ahorros (nuevas fundaciones bancarias) los principales accionistas de las entidades de crédito, van a recibir ingresos vía dividendos. Por tanto, aparte de las normativas especiales que puedan surgir relativas a subvenciones a las nuevas fundaciones bancarias o donaciones de particulares, la nueva estructura sigue permitiendo a las cajas de ahorros (nuevas fundaciones bancarias) obtener beneficios.

5. ANÁLISIS SOBRE LA PREVISIBLE TRANSFORMACIÓN DE CAJAS EN FUNDACIONES BANCARIAS

El objeto del presente apartado es analizar el impacto que va a tener la nueva Ley 26/2013 en la configuración del sistema financiero; dividido a partir de ahora en cajas de ahorros (como categoría residual) y fundaciones bancarias y ordinarias (como accionistas, cualificados o no, de entidades de crédito).

Para ello, partiendo del panorama que se presentó en las tablas 2 y 3, se va a analizar, por un lado, la obligación de las cajas de traspasar todo su patrimonio afecto a actividad financiera a una entidad de crédito y, por otro, la obligación de transformarse en fundación bancaria u ordinaria, según el caso.

Para su análisis se ha optado por separar, por un lado, las dos únicas cajas de ahorros que han mantenido su estructura originaria (Caixa Ontinyent y Colonya Caixa Pollença) desde el 2009 y, por el otro, las cajas o grupos de cajas que ostentan participaciones en las entidades o grupos de entidades financieras resultantes del proceso de reestructuración observado en las tablas 2 y 3 (Caixabank, Bankia, Banco Sabadell, Kutxabank, BMN, BBVA, Unicaja Banco, Catalunya Banc, Novagalicia Banco, Liberbank e Ibercaja Banco).

En este sentido, conviene recordar primero los requisitos que exige la Ley 26/2013 para que surja la obligación de traspasar todo el patrimonio de la caja afecto a actividad financiera a una entidad de crédito (a cambio de acciones de la misma):

- que el valor de su activo total consolidado exceda de 10.000 millones de euros o
- que su cuota de mercado, en depósitos en su Comunidad Autónoma, supere el 35%.

En cuanto a la obligación de transformación en fundación bancaria recordamos que la Ley establece los siguientes porcentajes:

- si la caja ostenta una participación en una entidad de crédito que alcance, de forma directa o indirecta, al menos un 10% del capital o los derechos de voto, o bien que le permita nombrar o destituir algún miembro de su órgano de administración, deberá transformarse en fundación bancaria.

- si el porcentaje de participación excede del 30% o tiene el control, la Ley impone, además de la transformación, la obligación de elaborar un protocolo de gestión de la participación financiera y un plan financiero.

- si el porcentaje de participación excede del 50% o tiene el control, el plan financiero debe incluir un plan de diversificación de inversiones y gestión de riesgos y la dotación de un fondo de reserva (el fondo de reserva no se deberá constituir en el caso de que el plan de diversificación incorpore desinversiones para reducir la participación de la fundación bancaria por debajo del 50% en un plazo de cinco años).

Por otro lado, si habiendo surgido la obligación de traspasar toda la actividad financiera a una entidad de crédito no se alcanza ese 10% de participación, se transformará en fundación ordinaria.

A) Cajas independientes

A.1) Caixa Ontinyent

Los últimos estados financieros publicados por la CNMV sobre Caixa Ontinyent, a fecha del presente trabajo de investigación, son los relativos al 31 de diciembre del 2012.

En el balance de situación, la cifra de activo total es de 1.124,349 millones de euros, cifra bastante inferior a los 10.000 millones de euros que exige la Ley.

A la vista de lo anterior, no parece que Caixa Ontinyent vaya a tener que traspasar su patrimonio afecto a actividad financiera a otra entidad de crédito, al menos en el corto plazo; y por tanto, tampoco tendrá que convertirse en fundación de ningún tipo.

A.2) Colonya Caixa Pollença

El informe anual más reciente que Colonya Caixa Pollença publica en su página web es el del 2012. En el mismo, el valor del activo total es de: 383,969 millones de euros, también muy por debajo del mínimo requerido por la Ley.

Por ello, no parece tampoco que Colonya Caixa Pollença vaya a tener que traspasar en el corto plazo su actividad financiera a otra entidad de crédito.

En ninguna de estas dos cajas cabe por tanto hablar de transformación en fundación bancaria ni ordinaria al seguir estando legalmente autorizadas para continuar con su actividad financiera.

B) Bancos participados por cajas de ahorros

En primer lugar se ha de saber que todas aquellas cajas que ostentan participaciones en un banco es porque ya pasaron en algún momento su actividad financiera a un banco. Por ello, en este apartado se va a analizar solamente la posible obligación de transformarse en fundación bancaria u ordinaria.

B.1) Caixabank

Según el Informe anual que la propia compañía publica, el 64,37% del capital social de Caixabank lo tiene la caja de ahorros y pensiones de Barcelona (la Caixa). Todo lo demás está diluido entre miles de accionistas, ninguno de ellos llegando al 10% de manera individualizada.

De estos datos podemos extraer que la participación que ostenta la Caixa es claramente superior al 10%. Por tanto, según la nueva Ley, estará obligada a transformarse en fundación bancaria. Además, por ser su participación superior al 50%, deberá elaborar un protocolo de gestión de su participación financiera, un plan financiero, un plan de diversificación de inversiones y gestión de riesgos, así como, en su caso, constituir un fondo de reserva.

B.2) Bankia

De su informe financiero se extrae que se encuentra participada al 100% por el FROB, por lo que no tiene a ninguna caja como accionista. Por tanto, en este caso no cabe hablar de ninguna cesión de actividad financiera ni de transformación en ninguna fundación.

B.3) Banco Sabadell

De su informe se no se consigue encontrar información suficiente.

B.4) Kutxabank

De su información financiera se extrae que entre su accionariado se encuentra Bilbao Bizkaia Kutxa (BBK o, en español, Caja Bilbao Vizcaya) con un 57%, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Guipuzkoa y San Sebastián (Kutxa) tiene el 32% y el restante 11% lo tiene Caja de Ahorros de Vitoria y Álava (Vital).

Por tanto, todas ellas deberán convertirse en fundaciones bancarias; BBK, al tener más del 50% deberá además elaborar un protocolo de gestión de su participación en

Kutxabank, un plan financiero, un plan de diversificación de inversiones y gestión de riesgos y, en su caso, constituir un fondo de reserva. En el caso de Kutxa, al tener menos del 50% pero más del 30%, tendrá que elaborar el protocolo de gestión y un plan financiero. Finalmente, Vital, no tendrá obligaciones adicionales a la de transformarse en fundación bancaria.

B.5) BMN

De la información financiera que es pública se extrae que el FROB ostenta un 65,03% de participación; un 7,09% lo ostenta CASER (Caja de Seguros Reunidos, compañía de seguros y reaseguros), una compañía cuyos principales accionistas son cajas de ahorros. El resto de accionistas, entre ellos también otras cajas, tienen participaciones no relevantes a efectos de la Ley 26/2013.

Por tanto, en este caso, las cajas que componen el accionariado de CASER, y las demás que ostenten participaciones inferiores al 10%, conjunta o individualmente, se tendrán que transformar en fundaciones ordinarias, pero no bancarias.

B.6) BBVA

De la información que hay pública, se extrae que el accionista mayoritario de BBVA es Blackrock Inc. con el 4,45%. El segundo mayor accionista es Manuel Jove Capellán, con el 4,34%. El resto está muy diluido. Por tanto, de este banco no puede hablarse de ninguna transformación.

B.7) Unicaja Banco

De la información financiera que publica en su página web se advierte que el 100% de este banco lo ostenta Unicaja (Monte de Piedad y Caja de Ahorros de Ronda, Cádiz, Almería, Málaga, Antequera y Jaén).

Por tanto, al tener más del 50% deberá cumplir con todas las obligaciones de las fundaciones bancarias mencionadas supra.

B.8) Catalunya Banc

Los informes financieros muestran que el 66% de Catalunya Banc lo tiene el FROB y prácticamente todo lo demás, el 32,40%, lo tiene el fondo de garantía de depósitos de entidades de crédito.

Aquí por tanto, tampoco surgen obligaciones de transformación.

B.9) NCG Banco

La información financiera publicada muestra que sus accionistas son principalmente dos: el FROB, con el 63% y el fondo de garantía de depósitos de entidades de crédito, con un 26%.

Por tanto, al igual que ocurre con Catalunya Banc, no surgen obligaciones de transformación.

B.10) Liberbank

Según la información extraída de entre los accionistas más relevantes destacan: Cajastur (Caja de Ahorros de Asturias), con un 69,27%, Caja de Extremadura (también llamada Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Extremadura) con un 13,85%, y Caja Cantabria (también llamada Caja de Ahorros de Santander y Cantabria) con un 9,7%. El resto de accionistas no son cajas y su participación es muy pequeña.

Por tanto, Cajastur y Caja de Extremadura se transformarán en fundaciones bancarias, teniendo solo la primera las obligaciones de elaboración de todos aquellos informes y protocolos que dan unas mayores garantías mencionados repetidas veces. Caja Cantabria por su parte, deberá transformarse en fundación ordinaria.

B.11) Ibercaja Banco

De la información financiera disponible se extrae que su principal accionista es Ibercaja (nombre que recibe la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Zaragoza, Aragón y Rioja) con un 87,8%. El 12,2% restante lo tiene Caja3.

Por tanto, Ibercaja y Caja3 tendrán que convertirse en fundaciones bancarias, cumpliendo sólo Ibercaja con todas las obligaciones adicionales de presentación de garantías (por tener más del 50%).

A continuación, se presenta una tabla que resume qué cajas, según la Ley 26/2013, se deberán transformar en fundación bancaria, cuáles en fundación ordinaria y cuáles no tienen todavía ninguna obligación de transformación:

Tabla 4. Obligaciones de transformación por caja.

Caja	F. Bancaria	F. Ordinaria	No se transforma
Caixa Ontinyent			x
Colonya Caixa Pollença			x
La Caixa	x		
BBK	x		
Kutxa	x		
Vital	x		
Cajas dentro de CASER		x	
Unicaja	x		
Cajastur	x		
Caja de Extremadura	x		
Caja Cantabria		x	
Ibercaja	x		
Caja3	x		

Por tanto, vemos que aunque la obra social no se ve afectada por la nueva normativa, toda la estructura jurídica de las cajas de ahorros y su organización sí que quedan modificadas.

6. LA OBRA SOCIAL DE LAS CAJAS DE AHORROS EN 2012

En este apartado se va a realizar un análisis detallado de cuáles han sido las concretas actividades en las cuales las cajas de ahorros han centrado su inversión benéfico-social¹⁹. En primer lugar se llevará a cabo un análisis del conjunto de la obra social y posteriormente se realizará un análisis más específico ahondando en las actividades concretas dentro de cada área social.

Este análisis, va a servir para conocer qué centros y actividades concretas requieren de una mayor inversión, así como para poder comparar dicha inversión con la realizada en años anteriores. De esta forma, podremos comprobar si la función social ha sufrido alteraciones graves a medida que se han ido aprobando nuevas disposiciones normativas.

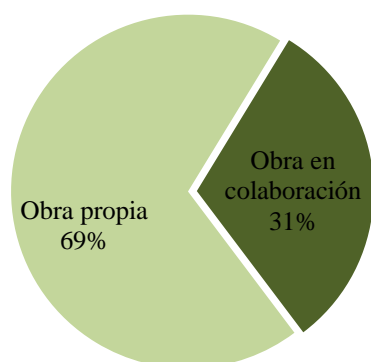
Antes de empezar, conviene saber que todas las áreas sociales comparten una misma estructura, cual es, la de dividir su inversión en centros por un lado y actividades por el otro. Además, la manera en la que se valora el impacto de la obra social es en base al dinero invertido y su directa relación con el número de beneficiarios por la misma.

Otro elemento que tienen en común las cuatro áreas es la gestión de la obra social mediante dos modalidades: obra propia y obra en colaboración. En la primera de ellas la caja se encarga de realizar todas las actividades necesarias para su implantación, es decir, le corresponde su gestión, administración y dirección. Además es la más habitual, representando el 69 por ciento de las obras sociales.

En el caso de la obra en colaboración, como su propio nombre indica, no solo interviene la caja de ahorros sino que participan también en el desarrollo o la gestión entidades, asociaciones o instituciones, públicas o privadas, ajenas a las obras sociales. La obra social gestionada a través del modelo de obra en colaboración representa un 31 por ciento del total.

¹⁹ Datos sacados del informe de la obra social en 2012 (CECA).

Gráfico 1. Reparto entre obra propia y en colaboración.



Fuente: Elaboración propia en base a la obra social en 2012 (CECA).

De este modo, comenzamos con una **visión general** de la actividad social llevada a cabo por un conjunto de 30 cajas de ahorros en el año 2012²⁰. Las cuatro áreas sociales en las que se centra la obra social como se ve en la tabla 5 son cuatro: cultura y tiempo libre, asistencia social y sanitaria, educación e investigación y patrimonio histórico artístico y natural.

Tabla 5. Resumen de resultados por área social.

Áreas Sociales	Centros	Actividades	Recursos	
			(miles euros)	Beneficiarios
Cultura y Tiempo Libre	784	32.843	236.995,96	24.207.904
Asistencia Social y Sanitaria	1.650	66.101	396.113,52	16.540.064
Educación e Investigación	227	4.874	140.383,30	6.587.825
Patrimonio Histórico Artístico y Natural	95	1.606	45.096,14	2.352.561
TOTAL	2.756	105.424	818.588,92	49.688.353

Fuente: Elaboración propia en base a la obra social en 2012 (CECA).

En el año 2012 las mencionadas cajas invirtieron en obra social un total de 818,59 millones de euros. Con esta inversión, se pudieron realizar 105.424 actividades, así

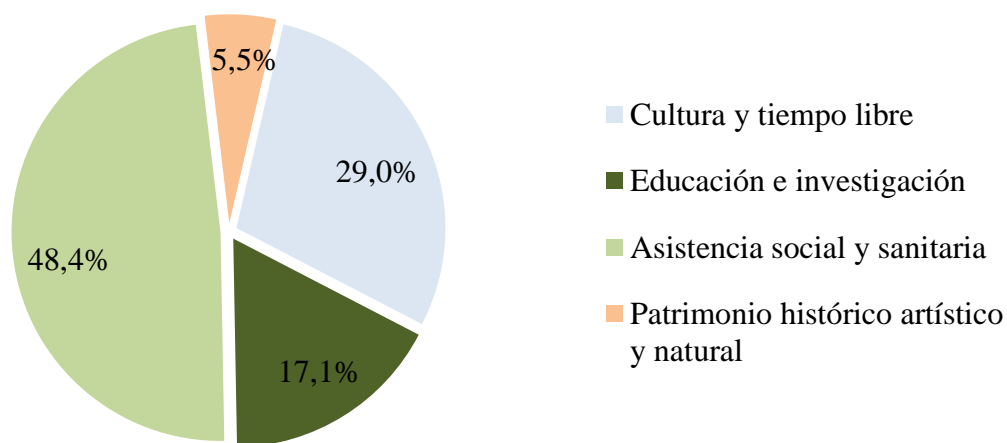
²⁰ Bancaja, BBK, Caixa Ontinyent, Caixa Penedés, Caixa Pollença, Caja Canarias, Caja Cantabria, Caja Círculo, Caja de Ávila, Caja de Badajoz, Caja de Burgos, Caja de Extremadura, Caja de Granada, Caja España-Duero, Caja Inmaculada, Caja Madrid, Caja Murcia, Caja Navarra, Caja Rioja, Caja Vital, CajAstur, CCM, Funcas, Ibercaja, Kutxa, La Caixa, La Caja de Canarias, Nova Caixa Galicia, Sa Nostra y Unicaja.

como mantener 2.756 centros. En el mismo año, el número de beneficiarios de estas acciones fue de 49,69 millones por lo que podría decirse que todos y cada uno de los españoles se beneficiaron de al menos una de las iniciativas de la obra social.

A la vista de los datos expuestos, observamos que más de 49 millones de personas se han beneficiado de un total de 108.180 iniciativas sociales (entre actividades y centros). Por tanto, cada una de las áreas sociales contó, de media, con una participación de alrededor de 460 usuarios. Estos datos ponen de manifiesto el frecuente uso y la gran aceptación de la sociedad en su conjunto de este tipo de iniciativas.

A pesar de que el área de asistencia social y sanitaria ha sido donde más se ha invertido, ha sido el área de cultura y tiempo libre donde más gente ha participado. El motivo aludido es que este área tiene una mayor “capacidad de convocatoria”, como ocurre por ejemplo con el caso de las exposiciones y las bibliotecas.

Gráfico 2. Reparto de la inversión en obra social por área social.



Fuente: Elaboración propia en base a la obra social en 2012 (CECA).

En el gráfico 2 podemos observar cómo, de toda la inversión en obra social, casi el 50 por ciento se destina a cubrir las necesidades de asistencia social y sanitaria. Esto supone una dotación de 396,11 millones de euros. Con ese dinero, fue posible la realización de 66.101 actividades así como el mantenimiento o puesta en marcha de 1.650 centros asistenciales o sanitarios.

Con bastante diferencia, el segundo puesto lo ocupa el área de cultura y tiempo libre con un 29 por ciento de la inversión. Esto, en términos monetarios, representa 236,99

millones de euros, lo que permitió que se llevaran a cabo 32.843 actividades y que se mantuvieran 784 centros culturales y de ocio.

En tercer lugar, se encuentra el área de educación e investigación, con una inversión en obra social de 140,38 millones de euros que representa el 17,1 por ciento del conjunto del presupuesto. En comparación con las dos áreas anteriores, en este caso se pudieron abrir 227 centros y realizar 4.874 actividades de fomento de la educación e investigación.

Finalmente, la inversión más pequeña de todas se la llevó la de patrimonio histórico artístico y natural, con un peso minúsculo del 5,5 por ciento. El presupuesto destinado a este apartado permitió abrir 95 centros e implementar 1.606 actividades.

Visto el panorama general de la obra social, ahora se va a analizar cada área que se ocupa de la función social, de manera más individualizada. Concretamente, se va a estudiar el número de centros y actividades que o bien se han creado o bien se ha invertido dinero en su mantenimiento durante el año 2012, así como la cantidad de dinero invertida en cada uno de dichos proyectos.

Tabla 6. Centros y actividades de cada área social en 2012.

A) Cultura y tiempo libre

A.1) Cultura

	Gasto	
	Número	(miles euros)
Centros		
Bibliotecas y documentación	110	8.652,74
<i>Generales</i>	100	8.090,72
<i>Universitarias</i>	10	562,01
Museos	12	18.364,54
Salas	172	28.123,88
<i>De conferencias</i>	39	1.102,77
<i>De exposiciones</i>	100	26.902,37
<i>De reuniones</i>	33	118,74
Teatros	7	1.793,41
Auditorios y aulas de música	16	2.229,28

Polivalentes	131	32.081,55
De recursos audiovisuales	3	418,16
Planetarios	3	
Otros	68	7.139,43
TOTAL CENTROS	522	98.802,99

Actividades

	Número	Gasto (miles euros)
Exposiciones y muestras	1.512,0	29.827,12
Representaciones, conciertos y recitales	8.746	33.284,65
<i>Teatrales</i>	2.667	16.366,37
<i>Cinematográficas</i>	1.047	1.186,07
<i>Música</i>	2.279	13.661,32
<i>Danza</i>	94	143,21
<i>Poesía</i>	43	70,2
<i>Otras</i>	2.616	1.857,48
Confer., congre., cursos., semin. y jornadas	12.929	9.202,86
Publicaciones	249	1.764,04
Programas divulgativos y radiofónicos	143	1.564,76
<i>Para escolares</i>	14	302,9
<i>Para el público en general</i>	129	1.261,86
Premios, concursos y certámenes	217	1.705,85
Visitas culturales	31	38,44
Itinerarios pedagógicos	78	155
Webs de cultura y ciencia	7	96,23
Patrocinios	24	387,2
Otras	4.316	21.136,58
TOTAL ACTIVIDADES	28.252	99.162,72

TOTAL GASTO EN CULTURA

197.965,70

A.2) Tiempo libre

Centros

	Número	Gasto (miles euros)
Clubs	86	5.228,21
<i>Infantiles y juveniles</i>	17	305,00
<i>Para discapacitados</i>	16	
<i>Para personas mayores</i>	40	3.003,41
<i>Deportivos</i>	13	1.919,80
Instalaciones deportivas	130	6.282,06
<i>Polideportivos</i>	15	5.802,84
<i>Gimnasios</i>	5	286,47
<i>Piscinas</i>	3	33,72
<i>Campos de fútbol y fútbol sala</i>	107	159,04
Campamentos y colonias infantiles	9	4.012,04
Parques	6	895,56
Otros	31	3.079,61
TOTAL CENTROS	262	19.497,48

Actividades

	Número	Gasto (miles euros)
Programas de animación	1.503	3.802,16
<i>A la infancia y juventud</i>	619	2.539,01
<i>A personas mayores</i>	749	1.042,57
<i>Otros</i>	135	220,58
Promoción al deporte	1.431	10.989,74
<i>Equipos deportivos</i>	1.136	8.837,98
<i>Deportes autóctonos</i>	95	1.300,30
<i>Otros</i>	200	851,46
Competiciones y campeonatos	950	1.308,41
<i>Para infancia y juventud</i>	225	924,19
<i>Para discapacitados</i>	8	5,73
<i>Para personas mayores</i>	16	19,80
<i>Otros</i>	701	358,69
Confer., congre., cursos., semin. y jornadas	54	854,54
Viajes y excursiones	68	1.203,40
<i>Para infancia y juventud</i>	16	657,50
<i>Para personas mayores</i>	48	545,60
<i>Otros</i>	4	0,30
Fiesta y homenajes	194	767,19
Trofeos, medallas y diplomas	2	
Patrocinio de equipos deportivos	72	137,6
Otras	317	469,75
TOTAL ACTIVIDADES	4.591	19.532,78

TOTAL GASTO EN TIEMPO LIBRE

39.030,26

B) Asistencia social y sanitaria

B.1) Asistencia social

Centros

	Número	Gasto (miles euros)
Guarderías y jardines de infancia	39	9.057,40
Residencias	118	28.535,63
<i>Para personas mayores</i>	68	16.114,44
<i>Para infancia y juventud</i>	8	167,97
<i>Para discapacitados</i>	36	2.773,77
<i>Otros</i>	6	9.479,45
Unidades asistenciales	301	11.105,16
<i>De día</i>	151	7.903,65
<i>Para marginados</i>	26	886,91
<i>De voluntariado</i>	4	588,70
<i>Para discapacitados</i>	40	121,32
<i>Inmigración</i>	3	380,43
<i>Otros</i>	77	1.224,16
Talleres ocupacionales	33	456,94
<i>Para discapacitados</i>	24	344,07
<i>Para marginados</i>	6	102,17
<i>Otros</i>	3	10,70
Centros para personas mayores	741	18.218,57
Viviendas tuteladas	50	134,63
Viviendas sociales. Alquiler social	257	17.040,09
Otros	88	16.895,81
TOTAL CENTROS	1627	101.444,24

Actividades

	Número	Gasto (miles euros)
Cursos, conf. y congresos temática social	3.772	2.973,40
Asociaciones	444	1.717,84
<i>De personas mayores</i>	268	813,87
<i>De discapacitados</i>	176	903,97
Programas asistenciales	36.986	131.368,23
<i>Familia</i>	18.282	10.087,11
<i>Discapacitados</i>	1.334	18.832,86
<i>Personas mayores</i>	13.963	16.033,10
<i>Marginados</i>	1.155	18.656,06
<i>Violencia de género</i>	40	51.820,37
<i>Tóxico-dependientes</i>	138	4.602,63
<i>Inmigración</i>	75	423,3
<i>Voluntariado</i>	116	3.527,06
<i>Sociedad y cáncer</i>	118	181,62
<i>ONGs</i>	311	726,13
<i>Asociaciones diversas</i>	791	840,39
<i>Otros</i>	663	5.637,61
Webs sociales	58	563,09
Aulas y ciberaulas hospitalarias	81	847,40
Programas divulgación	41	221,82
Publicaciones sociales	14	305,87
Actividades de sensibilización	956	5.550,83
Cooperación internacional para el desarrollo	1.110	12.961,24
<i>Ayudas y convocatorias</i>	973	11.430,62
<i>Programas Sanitarios</i>	25	76,90
<i>Programas de formación</i>	97	1.265,84
<i>Programas de acondicionamiento</i>	4	37
<i>Programas de sensibilización</i>	6	14,30
<i>Comercio justo</i>	2	110,58
<i>Voluntariado y cooperantes</i>	3	26,00

Voluntariado	5	99,10
<i>Corporativo</i>	1	75,5
<i>Otros</i>	4	23,6
Fomento del empleo	1.062²¹	23.394,97
<i>Programas formativos</i>	206	20.634,22
<i>Programas de inserción</i>	24	2.237,52
TOTAL ACTIVIDADES	44.524	180.003,79

TOTAL GASTO ASISTENCIA SOCIAL²²

281.448,03

B.2) Sanidad

Centros

	Número	Gasto (miles euros)
Hospitales, sanatorios y clínicas	4	5.319,00
Consultorios, ambulatorios y dispensarios	8	12,03
Puestos de socorro		
Unidades móviles	1	60
Otros	10	1,89
TOTAL CENTROS	23	5.392,92

²¹ En los datos facilitados por la CECA el sumatorio de esta partida no cuadra. No se puede saber con certeza el verdadero valor de esta partida.

²² Tanto esta partida como la de “total actividades” han sido calculadas por el autor de esta obra en base a los datos que la CECA facilita. No obstante, ha de saber el lector que el sumatorio en sí mismo no ha sido facilitado por la CECA.

Actividades

	Número	Gasto (miles euros)
Campañas preventivas y divulgativas	27	122,14
Programas de fisioterapia y rehabilitación	26	297,00
Dotación de material	5	113,44
Cursos, conf. y congresos temática sanidad	70	129,06
Publicaciones	2	1,7
Otras	44	31.049,91
TOTAL ACTIVIDADES	174	31.713,26
TOTAL GASTO EN SANIDAD		37.106,17

C) Educación e investigación

C.1) Educación

Centros

	Número	Gasto (miles euros)
Enseñanza universitaria	54	6.187,85
<i>Facultades</i>	35	3.068,70
<i>Colegios universitarios</i>	4	2.858,90
<i>Escuelas universitarias</i>	7	3,25
<i>Centros asociados a UNED</i>	8	257,00
Enseñanza básica y secundaria	52	33.264,73
<i>Infantil</i>	21	10.198,33
<i>Primaria y secundaria</i>	18	6.898,25
<i>Formación técnica y profesional</i>	13	16.168,16
Enseñanzas especiales	50	11.598,75
<i>Negocios</i>	8	6.044,85
<i>Idiomas</i>	20	1.474,44
<i>Informática</i>	6	186,10

<i>Otras</i>	16	3.893,36
Colegios mayores y residencias	1	81,00
Otros	46	7.539,14
TOTAL CENTROS	203	58.671,48

Actividades

	Número	Gasto (miles euros)
Programas educativos	1.788	15.072,50
<i>Formación en general</i>	1.462	11.309,38
<i>Formación y creación de empleo</i>	35	2.036,97
<i>Gestión y asesoramiento agrario</i>	2	4,00
<i>Financieros</i>	187	-93,76
<i>Otros diversos</i>	102	1.815,90
Becas	1.522	24.082,95
<i>Para estudios en España</i>	843	10.313,75
<i>Para estudios en el extranjero</i>	679	13.769,20
Material escolar	122	1.409,19
Bolsas, viajes de estudios, premios	194	568,80
Webs y publicaciones educativas	28	3.609,95
Congresos y exposiciones	46	170,94
Cátedras	2	5,50
Otras	130	6.857,84
TOTAL ACTIVIDADES	3.832	51.777,67

TOTAL GASTO EN EDUCACIÓN

110.449,15

C.2) Investigación y desarrollo

Centros

	Número	Gasto (miles euros)
De investigación	15	4.282,66
De divulgación	2	12
Otro	7	2.112,75
TOTAL CENTROS	24	6.407,41

Actividades

	Número	Gasto (miles euros)
Investigaciones	213	5.389,98
Becas	246	1.820,67
<i>En España</i>	123	1.493,43
<i>En el extranjero</i>	123	327,24
Material de investigación	2	
Congresos, cursos, seminarios y jornadas	80	890,37
Premios	26	305,19
Ferias y concursos	12	1.699,05
Promoción del desarrollo	352	8.819,20
<i>Iniciativas para el desarrollo</i>	147	4.349,14
<i>Programas de creación empleo</i>	54	597,99
<i>Apoyo y promoción del turismo</i>	77	2.074,35
<i>Formación e innovación empresarial</i>	74	1.797,73
Apoyo a sectores I+D	50	1.836,22
Divulgación científica	8	2.208,76
Otras	53	557,29
TOTAL ACTIVIDADES	1.042	23.526,74

TOTAL GASTO EN I+D

29.934,15

D) Patrimonio histórico artístico y natural

D.1) Patrimonio histórico artístico

Centros

	Número	Gasto (miles euros)
Edificios y núcleos histórico artísticos	57	7.102,90
Yacimientos arqueológicos	3	588,27
Obras de arte	5	1.801,86
Otros	2	135,86
TOTAL CENTROS	67	9.628,88

Actividades

	Número	Gasto (miles euros)
Conservac. y restauración de obras de arte	193	1.067,64
Programas divulgativos	25	106,41
Subvenciones	6	32,35
Convenios para conservación del patrimonio	8	219,9
Otras	100	165,68
TOTAL ACTIVIDADES	332	1.591,98

TOTAL GASTO EN PATRIMONIO H.A.

11.220,86

D.2) Medio ambiente natural

Centros

	Número	Gasto (miles euros)
Experimentales y educativos	12	4.165,45
Parques natur., bosques, jardines botánicos	4	715,70
Fincas de interés ecológico	5	297,01

Otros	3	660,60
TOTAL CENTROS	24	5.838,76

Actividades

	Número	Gasto (miles euros)
Programas y campañas	365	3.777,97
Itinerarios pedagógicos	28	491,32
Confer., congre., cursos, semin. y jornadas	49	1.044,29
Exposiciones	458	10.587,14
Conservación de espacios naturales	271	9.602,10
Programas de voluntariado medioambiental	12	10,00
Otras	95	2.523,70
TOTAL ACTIVIDADES	1.278	28.036,52

TOTAL GASTO EN M. AMBIENTE NATURAL

33.875,28

De los datos expuestos, se puede observar lo siguiente:

- I. Del presupuesto destinado a cultura y tiempo libre los centros en los que más se invierte son los polivalentes y las instalaciones deportivas; mientras que las actividades que más dinero reciben son las representaciones, conciertos y recitales y la promoción al deporte
- II. Del presupuesto destinado a asistencia social y sanitaria los centros en los que más se invierte son residencias, hospitales, sanatorios y clínicas; mientras que en el caso de las actividades, las que más reciben son los programas asistenciales y la partida “otras”.
- III. Del presupuesto destinado a educación e investigación, los centros que más dinero reciben son los de enseñanza básica y secundaria y los de investigación; mientras que en las actividades, lo que más se financia son las becas y las actividades de promoción al desarrollo.

IV. Por último, del presupuesto destinado a patrimonio histórico artístico y natural, los centros que más se han beneficiado de la inversión en obra social han sido los edificios y núcleos histórico artístico y los centros experimentales y educativos; en cuanto a las actividades, las que más dinero han recibido han sido las de conservación y restauración de obras de arte así como las exposiciones.

Por otro lado, a modo de resumen de las cifras totales de las cuatro áreas e incluyendo además la relación porcentual existente dentro de las distintas áreas y respecto del total, se propone la tabla 7:

Tabla 7. Resumen de la inversión en cada área social en términos monetarios y porcentuales.

Áreas sociales	Miles de euros	% distribución	
		s/área	s/total
Cultura y Tiempo Libre	236.995,96	100,00	28,95
<i>Cultura</i>	197.965,70	83,53	24,18
<i>Tiempo Libre</i>	39.030,26	16,47	4,77
Asistencia Social y Sanitaria	396.113,52	100,00	48,39
<i>Asistencia Social</i>	359.007,35 ²³	90,63	43,86
<i>Sanidad</i>	37.106,17	9,37	4,53
Educación e Investigación	140.383,30	100,00	17,15
<i>Educación</i>	110.449,15	78,68	13,49
<i>Investigación</i>	29.934,15	21,32	3,66
Patrimonio Histórico Artístico y Natural	45.096,14	100,00	5,51
<i>Patrimonio Histórico Artístico</i>	11.220,86	24,88	1,37
<i>Medio Ambiente Natural</i>	33.875,28	75,12	4,14
TOTAL	818.588,92	-	100,00

Fuente: Elaboración propia en base a la obra social en 2012 (CECA).

La exposición detallada de las actividades desarrolladas muestra la variedad y relevancia del tipo de actividades que a través de la obra social se realiza en los ámbitos de la cultura, asistencia social, educación y medio ambiente principalmente.

²³ Esta cifra es la que proporciona la CECA; sin embargo, como se ha puesto de manifiesto con anterioridad, esa cifra no coincide con la que sale de la suma de los datos que facilita la CECA. Hay por tanto, incertidumbre en cuanto al valor real de esta partida.

Tras este profuso análisis de cada una de las áreas de obra social podemos conocer qué partidas se verían afectadas en el caso de que efectivamente la nueva Ley 26/2013 supusiera un recorte significativo al gasto en obra social.

Aunque quizás no se pueda analizar qué partida concretamente se ve afectada dentro de cada área – pues eso solo se puede saber en el momento mismo de la adopción de la medida que en su caso se adopte – sí que puede ayudar al lector a hacerse una idea de dicho impacto. No obstante, como veremos en el apartado siete, con la nueva Ley 26/2013 no ha sido regulado ningún recorte por tipo de actividad.

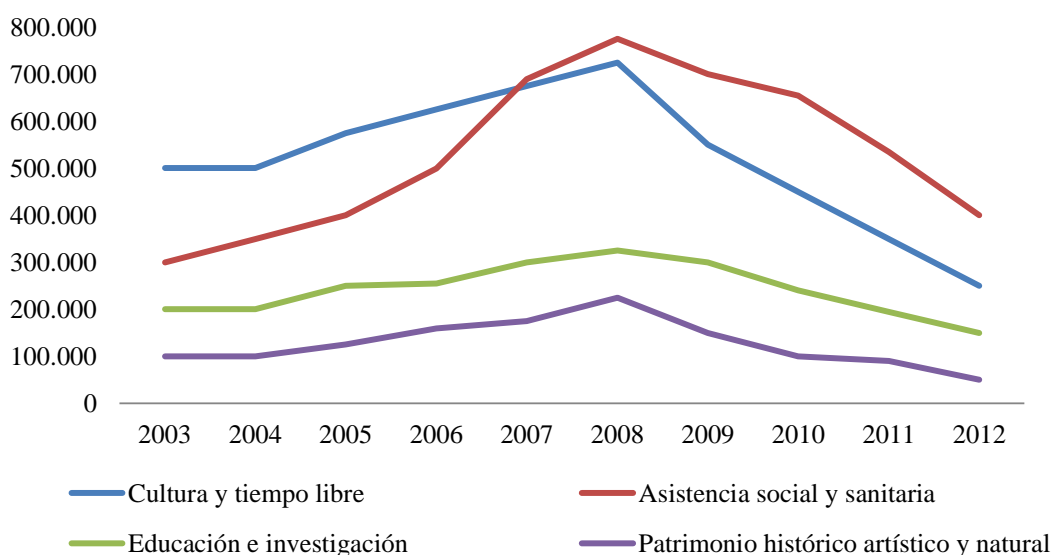
Por último, este apartado ha servido para ver la importancia que tiene la obra social en el conjunto de la economía española, pues la inversión en el año 2012 fue de 818,5 millones de euros.

7. EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EN OBRA SOCIAL ENTRE LOS AÑOS 2003 Y 2012

En este apartado se va a llevar a cabo un análisis de la evolución que ha ido experimentando la inversión en obra social llevada a cabo por las cajas de ahorros entre los años 2003 y 2012. No sólo se va a comparar la inversión global anual en obra social, sino que también se va a hacer hincapié en las diferencias anuales existentes entre las cuatro áreas de obra social. Esta comparativa nos muestra como la orientación del gasto varía en función de las necesidades sociales, tomando las decisiones las propias cajas sin estar limitadas por la normativa.

Puesto que el lapso de tiempo considerado comprende periodos en los que se han dictado distintas disposiciones normativas (como hemos visto en el apartado tres de este trabajo) el objetivo del presente apartado es analizar el impacto de dichas normas en la obra social de las cajas.

Gráfico 3. Evolución de la inversión en obra social por área social. Datos en miles de euros.



Fuente: Elaboración propia en base a la obra social en 2012 (CECA).

Del gráfico 3 podemos extraer varias conclusiones:

En primer lugar se observa que en todo el periodo considerado (2003-2012) las áreas de patrimonio histórico artístico y natural y de educación e investigación reciben bastante menos dinero que las de asistencia social y sanitaria y la de cultura y tiempo libre;

siendo además todos esos años, menor la de patrimonio histórico que la de educación e investigación.

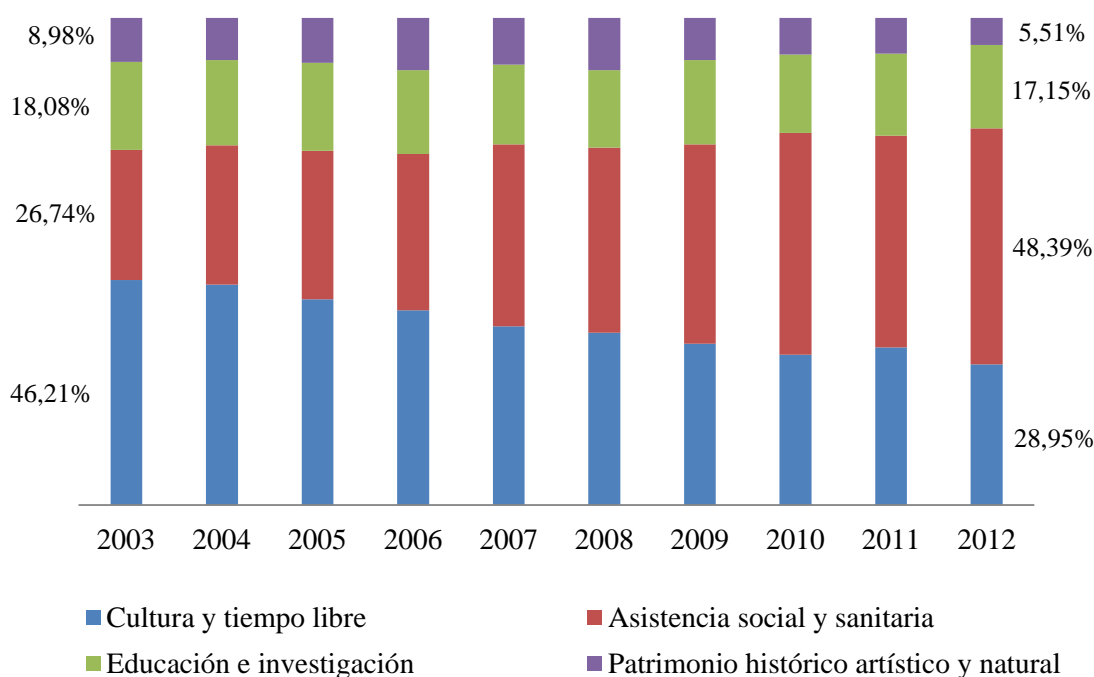
Por otro lado, observamos que entre los años 2003 y principios del 2007 donde más se invierte es en cultura y tiempo libre. Sin embargo, a mediados del año 2007 por primera vez en el periodo considerado el área de asistencia social y sanitaria recibió una inversión mayor que todas las demás. Este hecho no hace más que poner de manifiesto el inicio de la crisis económica.

En este sentido, el comienzo de la crisis marca un antes y un después en lo que a inversión en obra social se refiere, puesto que a partir de ese momento, la inversión en cultura y tiempo libre ya no vuelve a superar en ningún año a la de asistencia social y sanitaria.

A mediados del año 2008 las cuatro áreas alcanzan su máximo en términos de inversión recibida y a partir de este momento y hasta el 2012, la inversión en obra social se reduce todos los años de manera dramática.

En el gráfico 4 se observa la variación experimentada por la inversión en obra social analizada en el gráfico 3, pero en este caso, en términos porcentuales:

Gráfico 4. Evolución de la inversión en obra social por área social. Datos en términos porcentuales.



Fuente: Elaboración propia en base a la obra social en 2012 (CECA).

8. CONCLUSIÓN

La nueva Ley 26/2013 no supone ningún impedimento al desarrollo de la obra social de las cajas de ahorros. La Ley 26/2013 modifica la estructura del sector financiero español y por ello, a partir de ahora, en lugar de las cajas, van a ser las fundaciones bancarias las encargadas en exclusiva de la función social. Sin embargo, el nuevo marco jurídico sigue permitiendo y favoreciendo el ejercicio de la obra social.

Además, en la Ley 26/2013 no hay ninguna disposición que mencione que se vayan a reducir de alguna manera el número de centros o actividades de obra social en los que se invierta en años futuros.

En cuanto a la manera de obtener ingresos para financiar la obra social, a pesar de que la Ley 26/2013 no lo indique expresamente, sí que indica que las cajas de ahorros (nuevas fundaciones bancarias) pasan a convertirse en los principales accionistas de las entidades de crédito. En este sentido, dada su elevada participación (llegando a veces a ser de control), las fundaciones podrán recibir ingresos vía dividendos; es decir, la nueva estructura tampoco supone una reducción en el presupuesto que puedan destinar a obra social.

También hemos comprobado la relevancia, en término cuantitativos, que para la economía española tiene la inversión en obra social, pues solo en el año 2012 se invirtieron 818,5 millones de euros. De todo este dinero, casi el 50% fue destinado a una sola de las cuatro áreas sociales (el área de asistencia social y sanitaria) principalmente debido a la crisis. Por otro lado, el área de patrimonio histórico artístico y natural recibió poco más del 5% de la inversión total.

En cuanto a la gran difusión normativa, aunque muchas de las disposiciones adoptadas han introducido importantes novedades, es el RDL 11/2010 el que primero introdujo un cambio en la configuración institucional de las cajas de ahorros pues introduce los conceptos de “ejercicio indirecto” y “fundación de carácter especial”.

No obstante, estos conceptos no terminaron de quedar lo suficientemente claros y por ello la Ley 26/2013, continuando la línea de su predecesora, separa ya de manera absoluta la función financiera de la social, estableciendo claramente los supuestos obligatorios de transformación en fundación bancaria u ordinaria.

Debido al parecido que presentan la Ley 26/2013 y el RDL 11/2010, se ha podido advertir también que la inversión en obra social no va a verse afectada por la nueva Ley 26/2013, pues no hubo cambios significativos en dicha inversión en los años posteriores a la aprobación del RDL 11/2010.

En cuanto al cambio en la configuración del sector financiero, el mismo ha pasado de estar constituido por 45 entidades, con un tamaño medio de 29.440 millones de euros a finales de 2009, a estar formado por 12 entidades o grupos de entidades, con un volumen medio de activos de 90.826 millones de euros a finales de 2013.

Además, de esas 45 cajas, solo dos mantienen su estructura inicial (Caixa Ontinyent y Colonya Caixa Pollença).

Analizando el impacto que va a tener la Ley 26/2013 en cuanto las obligaciones de transformación en fundaciones bancarias u ordinarias, se observa que la Caixa, BBK, Kutxa, Vital, Unicaja, Cajastur, Caja de Extremadura, Ibercaja y Caja3 van a tener que transformarse en fundaciones bancarias. Por su parte, Caja Cantabria y las cajas accionistas de CASER se transformarán en fundaciones ordinarias.

Por último, parece que la nueva Ley 26/2013 es una norma previsiblemente más duradera que las anteriores en el sentido de no sufrir ulteriores modificaciones en el corto plazo frente a la alternativa de ser una norma más que mejora algunas debilidades que presentaba el sector financiero pero sigue dejando aspectos sin resolver.

BIBLIOGRAFÍA

CALVO VÉRGEZ, J., “Las nuevas exigencias de saneamiento y de gobierno corporativo en la futura ley de cajas: luces y sombras”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 864, 2013, versión electrónica.

CECA, *La obra social en 2012*, 2012.

CECA, “Proceso de Reestructuración, Sector de Cajas de Ahorros”, *Informe de Avances*, 2013.

FERNÁNDEZ-ARMESTO, J. y DE CARLOS, L. *El Derecho del Mercado Financiero*, 1992, págs. 165-182.

GONZÁLEZ MORENO, J.M., “Naturaleza y régimen jurídico de las cajas de ahorros, Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid”, Madrid, 1983.

HIDALGO, R. y PIAZZA, L., “Consideraciones preliminares sobre la regulación proyectada de las fundaciones bancarias”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 11, 2013, págs. 27-36.

LA CASA, R., “Los modelos de organización institucional de las cajas de ahorro”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 131, 2013, págs. 7-33.

SÁNCHEZ-CALERO, J., “Anteproyecto de Ley de cajas de ahorro y fundaciones bancarias”, *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 129, 2013, págs. 325-330.

SÁNCHEZ-CALERO, J., “El RDL 11/2010 y la mercantilización de las cajas” *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 121, 2011, págs. 173-187.