

COMPARECENCIA DEL GOBERNADOR DEL BANCO DE ESPAÑA, MIGUEL FERNÁNDEZ  
ORDÓÑEZ, ANTE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA Y HACIENDA DEL CONGRESO

## Comparecencia del Gobernador del Banco de España, Miguel Fernández Ordóñez, ante la Comisión de Economía y Hacienda del Congreso

La presentación del *Informe Anual* de 2009 del Banco de España que motiva esta comparecencia tiene lugar en un momento excepcional tanto para la economía española como para la Unión Económica y Monetaria. La crisis económica y financiera de los años 2008 y 2009, que la mayor parte de los países europeos había ido dejando atrás en los últimos meses, ha dado paso a una crisis de la zona del euro, desencadenada por un episodio específico, como fue la crisis fiscal griega, pero que está teniendo implicaciones sistémicas muy severas. En particular, la economía española, junto con las de otros países, se ha visto seriamente afectada por esas tensiones y todavía es pronto para saber si las medidas adoptadas en el ámbito europeo para afianzar la UEM y las que están discutiéndose en estos momentos van a ser capaces de despejar totalmente las dudas que han aparecido en los últimos meses sobre la solidez de ese marco institucional. La responsabilidad de las autoridades nacionales en esta tarea es también crucial.

En los últimos años, el diagnóstico que el Banco de España hacía de la economía española apuntaba a la existencia de importantes desequilibrios, que se habían ido generando y acumulando en la larga fase expansiva que vivimos desde mediados de los años noventa hasta 2007. Esos problemas entorpecían el mantenimiento de un ritmo sostenido de crecimiento a medio y largo plazo, y hacían que nuestra economía fuera particularmente sensible a los acontecimientos negativos que pudieran ocurrir, por lo que su corrección mediante una acción decidida de la política económica, sobre todo en el ámbito de las reformas estructurales, resultaba ineludible. Entre esos desequilibrios destacaban una concentración excesiva de recursos en el sector inmobiliario y el elevado endeudamiento del sector privado, a los que se añadía la persistencia de graves deficiencias estructurales en el funcionamiento del mercado de trabajo. En estas condiciones, la recesión de 2008 y 2009 afectó a España con gran virulencia, lo que dio lugar a una respuesta muy intensa de la política fiscal, que, junto con el resto de actuaciones de política económica de corte expansivo, permitió amortiguar los efectos negativos de la crisis sobre la actividad. Sin embargo, el déficit público alcanzó cifras muy elevadas y no evitó que la destrucción de empleo fuera mucho más intensa que en otros países, a pesar de que el retroceso del producto hubiera sido de magnitud similar. Los excesivos niveles que alcanzaron tanto el déficit público como la tasa de paro abrieron frentes adicionales de vulnerabilidad en nuestra economía, que se veía particularmente afectada por su elevada dependencia de la financiación exterior, a pesar de la enorme corrección que ha registrado el desequilibrio externo en los dos últimos años.

En este contexto, la crisis griega ha tenido un efecto de contagio indudable, al desvelar las debilidades del entramado institucional europeo y las potenciales implicaciones para los países que mostraban mayor grado de vulnerabilidad, entre los que, por las razones antes mencionadas, se encontraba España. Dada la magnitud de los retos a los que nos enfrentamos, es imprescindible que la política económica responda con el suficiente grado de ambición y decisión, de modo que se acelere el grado de ajuste de los desequilibrios acumulados y se sienten las bases de una economía más estable y flexible. Y esto no solo iría en beneficio de la economía española, sino que es esencial también para la propia estabilidad del proyecto común europeo.

De esta respuesta de la política económica dependerá la fortaleza de la recuperación, que, en el caso de España, ha sido, hasta ahora, muy incipiente y muy dependiente de estímulos transitorios, que tenderán a agotarse a corto plazo. Incluso en ausencia del alto grado de in-

certidumbre que nos rodea en las últimas semanas, la recuperación sería solo gradual y tardaría algún tiempo en alcanzar un ritmo de expansión suficiente para generar empleo, lo que subraya la necesidad de actuar con decisión para evitar una senda prolongada de bajo crecimiento.

El *Informe Anual* del Banco de España trata con gran detalle la situación en la que se encuentra la economía española y sus perspectivas, por lo que me permitirán que, dado lo limitado del tiempo de esta comparecencia, me centre en tres cuestiones, que me parece que son las esenciales para poder superar la actual situación e impulsar un retorno rápido a ritmos de crecimiento sostenidos: el proceso de consolidación fiscal, los pasos que se han de dar para contar con un mercado de trabajo eficiente que promueva rápidamente la creación empleo y, por último, la reestructuración del sistema financiero, en la que se ha avanzado sustancialmente en las últimas semanas.

Es evidente que un reto fundamental al que nos enfrentamos es la necesidad de corregir el fuerte deterioro que ha sufrido la situación presupuestaria y garantizar una rápida vuelta a una senda de estabilidad, pues, de lo contrario, la dinámica expansiva de las finanzas públicas se convertiría en un obstáculo para la recuperación. El desafío es extraordinario, pues el déficit público se situó en el 11,2% del PIB en 2009, con un aumento de más de 13 puntos porcentuales (pp) del PIB en solo dos años, y con un sustancial incremento de la ratio de deuda pública en relación con el PIB, que se situó en el 53,2% en 2009, por debajo, no obstante, del nivel promedio europeo. Este acusado deterioro fiscal se explica, en parte, por el funcionamiento de los estabilizadores automáticos, las medidas discrecionales adoptadas, la fuerte inercia del gasto público y, sobre todo, por los descensos de la recaudación ligados al fin del auge inmobiliario, que difícilmente podrán revertirse en el futuro. Esto supone que una buena parte del tamaño del desequilibrio fiscal es de naturaleza estructural y que debe atajarse de forma urgente con medidas de consolidación muy ambiciosas, que logren revertir la tendencia del gasto y recomponer los ingresos.

Probablemente, en otras circunstancias habría sido factible realizar una disminución más gradual del déficit público, pero esa estrategia es imposible de llevar a cabo en el contexto actual, en el que los inversores están exigiendo acelerar la vuelta a una senda creíble de estabilidad presupuestaria. A este objetivo responde el ambicioso paquete de medidas que aprobó el Gobierno el 22 de mayo pasado, que complementa los esfuerzos iniciales de consolidación incluidos en los Presupuestos Generales del Estado para 2010 y en la Actualización del Programa de Estabilidad presentado en enero de este año.

En dicha Actualización, las autoridades se comprometieron a reducir el déficit público hasta el 3% del PIB en 2013, en línea con los requerimientos que hizo la Unión Europea en el marco de Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El paquete de medidas aprobado en mayo representa adelantar una parte importante del esfuerzo de reducción del déficit a los años 2010 y 2011, de modo que para este último año se fijó un objetivo de déficit del 6% del PIB. Este objetivo de consolidación fiscal, que supone una reducción del déficit superior a 5 pp del PIB en solo dos años, resulta excepcional, pero es imprescindible para reconducir con claridad las finanzas públicas hacia una senda de estabilidad y para lograr disipar los riesgos que se perciben en torno a nuestra situación fiscal.

Ese objetivo del 6% del PIB de déficit público en 2011 debe ser, además, inamovible, y no ha de estar condicionado por otros factores, aunque estén fuera del control de las autoridades, como un crecimiento económico inferior al esperado. La percepción que tengan los mercados financieros sobre las posibilidades de cumplimiento de ese objetivo medirá el grado de com-

promiso de las autoridades con la búsqueda de una salida a esta crisis, por lo que constituye ahora la referencia esencial que debe guiar las decisiones y ejecución presupuestaria de los próximos meses. Por tanto, es obligado garantizar su estricto cumplimiento, tanto mediante el establecimiento de procedimientos especiales de seguimiento y supervisión de la senda presupuestaria como mediante la adopción de medidas adicionales que deberán ponerse en marcha si se detectan desviaciones del objetivo. Naturalmente, para estar en condiciones de reaccionar con prontitud y de manera efectiva es necesario diseñar anticipadamente la batería de medidas que resulte más adecuada para los objetivos marcados y que menos interfiera con el retorno a una senda de crecimiento sostenido.

Dada la elevada descentralización del gasto público en nuestro país, el concurso de las Administraciones Territoriales en estos esfuerzos de austeridad y su implicación en la consecución de los objetivos presupuestarios son vitales. Y déjenme decir que las medidas anunciadas hasta ahora por la mayoría de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales están muy lejos de responder a la reducción radical del gasto público improductivo que nuestra economía necesita.

Como he dicho antes, las medidas de ajuste fiscal recientemente aprobadas eran urgentes, porque eran imprescindibles para atajar una situación de elevadísima inestabilidad que podría haber tenido consecuencias nefastas. Pero hay otras actuaciones que, sin tener el mismo grado de urgencia, son, incluso, más importantes, pues su objetivo es asegurar la estabilidad presupuestaria a medio y largo plazo. Me refiero, obviamente, a las medidas de reforma de nuestro sistema de pensiones. El Gobierno ya realizó algunas propuestas en la Actualización del Programa de Estabilidad y, sobre esa base, la Comisión del Pacto de Toledo va a ponerse a trabajar en las próximas semanas. No quiero entrar aquí en los detalles de las posibles vías de reforma, pero parece claro que una combinación de modificaciones en algunos parámetros del sistema, que eleven la edad legal de jubilación, el mínimo número de años necesario para acceder a la prestación y el período de cálculo de la pensión, sería lo óptimo para garantizar la viabilidad del sistema.

La reforma de las pensiones no va a suponer una mejora significativa en las cifras de déficit público a muy corto plazo, pero ejercerá una influencia poderosa en la recuperación de la confianza en esta economía y en la solvencia del sector público, y ello se traducirá en mejores condiciones de financiación y unas perspectivas de crecimiento más sólidas. Por ello, no puedo sino animar a que esa discusión en el marco del Pacto de Toledo tenga lugar con la mayor celeridad posible —y con el mayor consenso político—, pues creo que esta puede ser una pieza fundamental para disipar la incertidumbre que estamos sufriendo en las últimas semanas.

El programa de consolidación fiscal y las medidas adoptadas para reforzar el entramado institucional de la Unión Monetaria son fundamentales, pero no son suficientes para devolver a la economía española a una senda de alto crecimiento, en especial tras el fuerte impacto negativo que ha tenido la recesión en la capacidad de crecimiento potencial de todos los países europeos. Por ello, la otra pieza esencial de respuesta a la actual situación de emergencia es la adopción de una serie de reformas estructurales que impulsen la restauración de sendas de crecimiento del producto y del empleo sostenidas, que, a su vez, contribuirían a progresar en el ámbito de la consolidación fiscal, pues mejorarían la percepción de sostenibilidad de las finanzas públicas y reducirían el grado de sacrificio implícito en la necesaria austeridad fiscal que debe mantenerse los próximos años.

Son diversos los campos en los que la economía española necesita una profunda revisión de sus estructuras, para hacerlas más coherentes con nuestra adscripción a un área monetaria

y con un mundo muy competitivo y globalizado. Dos de ellos son el mercado laboral y el sistema financiero, en el que me extenderé con detalle al final de mi intervención.

La corrección de las ineficiencias que lastran el funcionamiento del mercado de trabajo tiene una importancia primordial, puesto que en su configuración actual nuestro mercado laboral ha mostrado palmariamente las dificultades que plantea para ganar competitividad y para generar empleo sostenible. En particular, estas deficiencias han hecho que el ajuste de la economía en la crisis reciente haya recaído de forma desproporcionada sobre el empleo, como consecuencia, entre otras razones, de la escasa sensibilidad de la negociación colectiva a la situación específica de las empresas. El alcance de estas rigideces no es simplemente cíclico, sino que sus efectos son en buena medida permanentes al expulsar del mercado a empresas y trabajadores, causando un daño duradero sobre la capacidad productiva y el capital humano.

El Gobierno aprobó la semana pasada un conjunto de medidas dirigidas a corregir estas ineficiencias; en concreto, a reducir la dualidad en la contratación y a reforzar los instrumentos de flexibilidad interna de las empresas. Para ello, se ha optado por modificar algunos de los elementos del sistema en vigor, aunque sin cambiar los aspectos más sustanciales del mismo. En especial, el sistema de negociación colectiva ha quedado fuera del ámbito de la reforma, lo que limita el alcance y la eficacia de la misma, pues la interacción de esta pieza institucional con el sistema de contratación laboral es un determinante fundamental de la capacidad de ajuste del mercado de trabajo.

A pesar de ello, la reforma propone avances en términos de flexibilidad interna y salarial que hay que valorar adecuadamente, pues amplía las posibilidades para que empresas que se enfrentan a circunstancias difíciles puedan acordar con sus trabajadores unas condiciones salariales o de organización del trabajo que se ajusten mejor a la situación y faciliten la conservación de los puestos de trabajo. Como he señalado en numerosas ocasiones, si esta posibilidad hubiera estado disponible de manera efectiva durante la pasada crisis, el ajuste del mercado de trabajo no habría recaído de forma tan severa sobre el empleo.

Paralelamente, con el objetivo de reducir la dualidad en la contratación se han adoptado algunas medidas para aumentar los incentivos a la contratación indefinida mediante la ampliación de las posibilidades de utilización de los contratos de fomento al empleo estable y la eliminación de algunas de las causas que venían incentivando un uso injustificado de los despidos por causas distintas de las económicas. También se han ampliado los colectivos que pueden acceder a contratos permanentes de fomento y se han introducido ciertas limitaciones a la contratación temporal. La tramitación parlamentaria debería aprovecharse para introducir una mayor claridad en la redacción de las medidas de fomento de la contratación indefinida, que evite interpretaciones restrictivas y fomente un impulso efectivo de misma. Pero lo que resulta más cuestionable es la imposición de nuevos límites a la temporalidad, sobre todo mientras no se mejore suficientemente la contratación estable. En las condiciones actuales, con más de cuatro millones y medio de españoles en paro, es crucial mantener abiertas todas las oportunidades de creación de empleo y no perjudicarlas lo más mínimo, en tanto no se haga patente la efectividad de los nuevos canales de contratación indefinida.

En resumen, el programa de consolidación fiscal, las propuestas de reforma de las pensiones y las medidas de reforma del mercado laboral son tres campos en los que se han hecho avances relevantes en las últimas semanas por parte de las autoridades, pero en los que, como acabo de señalar, todavía hay que seguir trabajando. Permítanme que pase ahora a referirme al ámbito de reforma que cae directamente bajo la responsabilidad del Banco de España,

como es la reestructuración del sistema financiero, y más concretamente del sector de las cajas de ahorros, donde también se han registrado progresos apreciables en las últimas semanas.

En los últimos meses, una parte muy significativa del conjunto de cajas de ahorros españolas ha alcanzado acuerdos de integración con otras cajas, en lo que ha supuesto la mayor reordenación del sector bancario español en mucho tiempo. Estos movimientos han tenido como punto de partida la creación del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB) en junio de 2009, cuando la crisis financiera internacional llevaba casi dos años afectando tanto a los mercados como a los sistemas financieros de todos los países de nuestro entorno, y las entidades españolas mostraban una elevada capacidad de resistencia, que, en su mayor parte, han mantenido hasta ahora.

Este nuevo Fondo dio respuesta a la necesidad de contribuir al redimensionamiento del sector bancario español, especialmente de las cajas de ahorros, que tras un prolongado período de crecimiento había alcanzado un volumen que, con las nuevas condiciones de la demanda de servicios bancarios, mostraba un claro exceso de capacidad instalada.

Desde el punto de vista individual, la prolongación de la crisis afectaba a la capacidad de las entidades para generar beneficios: incremento de los activos improductivos (préstamos morosos y bienes inmuebles recibidos en pago de deudas); estrechamiento de márgenes, por la reducción de ingresos asociada al aumento de activos improductivos y por el aumento de los costes de financiación; reducción del volumen de negocio, etc.

Asimismo, el elevado crecimiento de los años anteriores, especialmente por el aumento de operaciones con el sector inmobiliario, había contribuido a aumentar la dependencia de los mercados mayoristas de deuda, exponiendo a las cajas al riesgo de liquidez asociado a la evolución de dichos mercados. A todo ello cabe añadir la propia limitación intrínseca que las cajas de ahorros tienen para generar recursos propios de la máxima calidad, una limitación importante cuando tanto los mercados como la propia regulación financiera prudencial en proceso de revisión internacional muestran una clara tendencia de mayor exigencia en este terreno.

La necesidad de redimensionamiento del sector y la convicción de que una racionalización de las estructuras productivas de muchas entidades era necesaria para mantener niveles adecuados de eficiencia en un sector caracterizado por una competencia creciente, abonaron el terreno para la creación del FROB, el marco en el que muchas cajas han ido gestando sus acuerdos de integración, tanto fusiones como sistemas institucionales de protección (SIP). Ambas fórmulas son equivalentes en cuanto a sus efectos relevantes, porque en los SIP (que son acuerdos con cláusulas que garantizan su estabilidad) se traspasa a una entidad central la capacidad para definir estrategias y políticas relevantes, y las entidades participantes comparten en un grado muy elevado su patrimonio y su liquidez, a la vez que ponen en común una proporción también alta de sus beneficios.

El FROB tiene un segundo mandato: el de participar en el saneamiento de entidades no viables, actuando en este caso de forma subsidiaria a los fondos de garantía de depósitos tradicionales. Esta doble faceta del FROB y la posibilidad, por lo tanto, de que una entidad con debilidades que no participe en procesos de integración pueda llegar a entrar en una crisis que justifique una intervención del Fondo, sustituyendo a los administradores y vendiendo la entidad o cediendo su negocio a un tercero, han supuesto un incentivo implícito para que las entidades se hayan esforzado en buscar socios con los que pactar acuerdos de fusión o SIP.

El FROB cuenta con 9.000 millones de capital y 3.000 millones de recursos financieros procedentes de una emisión de deuda, y, si lo necesitara, podría llegar a obtener hasta un máximo 90.000 millones de financiación de terceros.

Desde su creación ha pasado prácticamente un período de 12 meses, con una fecha límite, el 30 de junio de 2010, marcada por la Comisión Europea en su comunicación de 28 de enero pasado para poder aplicar el marco general previsto en la misma. Este límite temporal opera solo en cuanto a la capacidad del FROB para apoyar procesos de integración entre entidades, no en cuanto a procesos de reestructuración individuales. A fecha de hoy, 38 de las 45 cajas españolas (39 si incluimos Cajasur, entidad pendiente de una solución en el marco del FROB) participan en procesos de integración, que afectan al 92 % de los activos de las cajas de ahorros.

De los 12 procesos de integración, 7 se plantean con ayudas del FROB, cuyo importe total estimado asciende a unos 10.000 millones, y otros 5 se abordan sin ayudas públicas. En uno de estos procesos participa también Caja Castilla-La Mancha, entidad intervenida por el Banco de España que ha recibido ayudas del Fondo de Garantía de Depósitos por 3.775 millones en total. Los planes de integración de estos 12 procesos están ya autorizados por el Banco de España o en fase de autorización, excepto en un caso en el que participan tres entidades en un proyecto todavía en fase de negociación, pero que no requerirá ayudas del FROB.

En las operaciones con planes de integración con ayudas del FROB se prevé una reducción de oficinas de entre el 20% y el 25%, y una reducción de personal en el entorno del 15%, lo que da una idea del alcance de las medidas propuestas para mejorar la eficiencia de las entidades. Las medidas de racionalización de estructuras son un requisito indispensable para recibir ayudas del FROB y se están incluyendo naturalmente en el resto de operaciones voluntarias que se plantean, por responder estas a la necesidad de conseguir más solidez, más eficiencia y más racionalidad económica.

Además de estas operaciones de integración de cajas de ahorros, cabe señalar que, durante los tres años de crisis financiera internacional, tan solo dos cajas de ahorros han experimentado un deterioro de su solvencia tan relevante como para justificar la aplicación de medidas especiales cautelares.

Primero, Caja Castilla-La Mancha, cuyos administradores fueron sustituidos por el Banco de España en marzo de 2009 (antes de la creación del FROB), que recibió ayudas del Fondo de Garantía de Depósitos por 3.775 millones en total, de los que 1.300 millones consistían en participaciones preferentes y 2.475 millones en garantías sobre el valor de los activos, además de 350 millones de financiación puente. Esta entidad, tras los acuerdos alcanzados con Cajasur, ha pasado a formar parte de uno de los 12 procesos de integración en marcha.

Segundo, CajaSur, que incurrió en un supuesto legal de reordenación forzosa por su falta de solvencia y viabilidad, al no aprobar el proyecto de fusión con Unicaja, un proyecto sólido y solvente mediante el cual ambas entidades habían acordado una solución privada para la entidad. El FROB le ha concedido ayudas temporales, a través de la suscripción de 800 millones en cuotas participativas y 1.500 millones en apoyos de liquidez, que hasta ahora no ha sido necesario utilizar. Se está gestionando una solución definitiva para esta caja, a través de un proceso competitivo en el que se concretarán las ayudas definitivas.

A fecha de hoy, el importe provisional de las ayudas que recibirán las cajas españolas en este proceso es el siguiente: el FROB podría facilitar unos 10.000 millones para reforzar sus recur-

sos propios en procesos de integración, que deberán devolver en un plazo de cinco años —ampliables a siete— y retribuir en condiciones de mercado (7,75% mínimo). La cifra no es definitiva, porque en cuatro procesos las autorizaciones están pendientes. Además CajaSur recibirá la ayuda final que surja del procedimiento competitivo.

Por su parte, el Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorro —financiado con aportaciones de las entidades— ha comprometido 3.775 millones con Caja Castilla-La Mancha.

Estas cantidades, aun siendo importantes, son muy reducidas cuando se comparan con las aportadas por los contribuyentes de otros países. Por ello, es el momento de recordar el positivo efecto que ha tenido en España ahora la decisión tomada en 1999 de obligar a las entidades a constituir una provisión genérica: desde enero de 2008 nuestras entidades han utilizado unos 18.200 millones de esta provisión, aliviando así el impacto de la crisis en sus cuentas de resultados. Este importe, como se ve, es superior a la suma de los fondos empleados o a emplear por el FROB y el Fondo de Garantía de Depósito de las cajas en las operaciones antes reseñadas.

Así pues, ya se han tomado las decisiones más relevantes referidas a la necesaria reordenación y redimensionamiento del sector de cajas. Queda una tarea pendiente en relación con estas entidades: una reforma legal que provea al sector de la capacidad de emitir instrumentos computables como recursos propios de la máxima calidad, e introduzca fórmulas que confluyan en una mejora de la gobernanza y profesionalización de la gestión de su negocio bancario.

La confianza del Banco de España en la solidez y en la competitividad del sector bancario español se basa en el alto grado de información de que disponemos sobre la situación de cada entidad, obtenida en el ejercicio de nuestra función supervisora, que se realiza con profundidad y proximidad. Contamos también con los resultados de las pruebas de resistencia —*stress test*— que se han venido realizando periódicamente sobre la capacidad de las entidades para afrontar eventuales variaciones negativas en las condiciones económicas en que se realiza la actividad. En estos momentos en que se ha instalado en los mercados y en algunos sectores de la opinión pública internacional un clima de desconfianza y reserva sobre la situación de diversos sistemas financieros europeos, y en particular sobre nuestras cajas, el Banco de España ha anunciado su decisión de publicar el resultado de las pruebas realizadas, con el fin de aportar la máxima transparencia sobre la situación de las entidades. Al haberse acordado en el ámbito europeo llevar a cabo y publicar unas pruebas comunes, el Banco de España se va a sumar a esta iniciativa y, por lo tanto, publicaremos los resultados de las pruebas de estrés de la banca española lo más pronto posible que nos permita ese marco común.

La reestructuración y la reforma del sistema financiero, junto con el ajuste presupuestario, la reforma de las pensiones públicas y la reforma del mercado de trabajo constituyen la batería de reformas más urgentes para recuperar la confianza en la economía española, por lo que se deben acometer de manera inmediata. Pero la agenda de reformas que requiere nuestra economía para recuperar la senda de crecimiento del bienestar económico y social y continuar su modernización no termina ahí. Quedan todavía tareas muy importantes, cuya puesta en marcha requiere la participación de todos los actores de la vida política, económica y social española. Y no quiero concluir sin subrayar el firme compromiso del Banco de contribuir con la parte que le corresponde.

22.6.2010.