

28.06.2022

**El papel de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional en
el Estado abierto y la reforma de la Ley de Transparencia: el caso del
Banco de España**

Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Francisco-Javier Priego Pérez
Secretario general

Buenos días a todos.

Quisiera comenzar mi intervención expresando mi agradecimiento al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y a la Dirección General de Gobernanza Pública del Ministerio de Hacienda y Función Pública, organizadores de este seminario, por su amable invitación.

Describiré, en primer lugar, cómo aplica el Banco de España la Ley de Transparencia en su día a día y cómo ha sido evaluado externamente en esta materia. Con posterioridad, expondré la especial naturaleza jurídica y las funciones de nuestra institución, que justifican que quede sujeta a la Ley de Transparencia exclusivamente en relación con sus actividades regidas por el Derecho Administrativo. Por último, presentaré algunas ideas de mejora de la Ley de Transparencia, ante la próxima reforma de esta.

En el caso del Banco de España, la transparencia es un principio que identifica nuestra cultura y que orienta cada día nuestra actividad. Esta institución mantiene un claro compromiso con la transparencia y con la rendición de cuentas a los ciudadanos. La aprobación de la Ley de Transparencia sirvió para reforzar este compromiso, de modo que, por ejemplo, hace dos años, cuando se aprobó el primer plan estratégico de nuestra institución, se incluyó la transparencia como uno de los cinco valores fundamentales que han de guiar el desempeño de nuestras funciones.

El Banco de España, como es habitual en esta materia, **aborda el régimen de transparencia previsto en la Ley de Transparencia desde dos perspectivas complementarias**: la publicidad activa y el derecho de acceso a información pública.

En cuanto a la **publicidad activa**, el Banco de España comenzó publicando en su «Portal de Transparencia» —de oficio y con carácter periódico— toda la información que prevé la Ley de Transparencia. Además, y con una clara vocación de transparencia, con posterioridad, en el «Portal de Transparencia» pasamos a **publicar de manera voluntaria otros contenidos** que consideramos de interés para los ciudadanos, como, por ejemplo, las agendas del gobernador y de la subgobernadora, los códigos de conducta de los órganos rectores y del personal, numerosa información sobre nuestro patrimonio histórico-artístico o, muy recientemente, el programa anual de evaluación de las actuaciones del Banco de España, realizado con carácter voluntario por nuestra institución con la finalidad de impulsar la modernización del Banco e incorporar distintos criterios que permitan aumentar la eficacia de nuestras actuaciones.

En lo referente al **derecho de acceso**, el Banco de España ha tramitado 248 solicitudes de acceso a información pública desde la entrada en vigor de la Ley de Transparencia. Entre 2015 y 2017, se recibieron apenas una decena de solicitudes cada año. Sin embargo, con motivo de la crisis financiera, el número de solicitudes recibidas ascendió a más de 60 en cada uno de los años 2018 y 2019. En los dos últimos años, se tramitaron 45 solicitudes en 2020 y 32 en 2021. En lo que va de este año, hemos abierto 13 expedientes. En el «Portal de Transparencia» se puede encontrar información más detallada sobre el número de solicitudes recibidas cada año y sobre el resultado de su tramitación.

Quisiera apuntar que, aunque el número de solicitudes pueda parecer reducido en comparación con el de otras instituciones, la mayoría de las solicitudes que recibimos

suelen referirse a información relativa a las entidades que el Banco supervisa o a procesos de reestructuración de entidades financieras. Por lo tanto, suelen ser solicitudes de naturaleza compleja, que requieren de un estudio muy riguroso y de una pormenorizada motivación, especialmente en los casos en los que no resulta posible facilitar al ciudadano la información solicitada.

Tanto la complejidad de las solicitudes como la pormenorizada motivación de las resoluciones dictadas por el Banco de España han sido circunstancias destacadas por la Audiencia Nacional en los casos en los que los ciudadanos han recurrido nuestras resoluciones (7 recursos). Debo resaltar que, hasta la fecha, **todos los recursos que se han resuelto han tenido un pronunciamiento favorable al Banco de España** y han avalado la aplicación que nuestra institución ha realizado de la Ley de Transparencia en relación con el derecho de acceso.

Me referiré ahora, brevemente, a las evaluaciones externas de la aplicación de la Ley de Transparencia que nos han realizado. Como ha ocurrido con el resto de los órganos que participan en este seminario, el **Consejo de Transparencia y Buen Gobierno** ha valorado el grado de aplicación de la Ley Transparencia por parte del Banco de España en tres ocasiones. En las tres, las calificaciones obtenidas por el Banco de España han sido sobresalientes. Permítanme que incida un poco más en esta cuestión.

En 2016, el Banco de España obtuvo una puntuación de 9,43 sobre 10; en 2021, la valoración fue del 95,1%; y en 2022, la valoración alcanzó el 99,2%, lo que supone un aumento de 4,1 puntos porcentuales respecto a la valoración obtenida en 2021 (y de 4,9 puntos porcentuales respecto a la efectuada en 2016). Estas evaluaciones —al margen de las calificaciones— nos han permitido corroborar una evolución muy positiva en nuestro grado de cumplimiento de los mandatos del legislador y, lo que es más importante, nos han permitido detectar oportunidades de mejora en el ámbito de la transparencia. Actualmente, como les he comentado, estamos a tan solo 0,8 puntos porcentuales de la máxima valoración. Nuestro objetivo es conseguirlo. Para ello, hemos mejorado el procedimiento de actualización de la información sobre contratación que publicamos en el «Portal de Transparencia», el único aspecto en el que no obtuvimos la máxima valoración.

Quiero pasar ahora a referirme brevemente a la naturaleza jurídica, a las funciones del Banco de España y a sus implicaciones en relación con la Ley de Transparencia.

Como todos ustedes conocen, el Banco de España es una entidad de derecho público que desarrolla en España la función de **banco central nacional**. Tiene asimismo asignada la **supervisión** del sistema bancario español y la de otros intermediarios financieros que operan en España. Su actividad está regulada por la Ley de Autonomía del Banco de España y por distinta normativa europea.

Junto a lo anterior, me gustaría hacer hincapié en que el Banco de España es una administración independiente, que actúa con autonomía respecto a la Administración del Estado. Esto implica que ni el Gobierno ni ningún órgano nacional o comunitario pueden dar instrucciones al Banco de España, ni este puede recabarlas o aceptarlas. Lo anterior debe entenderse sin perjuicio de que, en el marco de las funciones derivadas de su condición de parte integrante, entre otros, del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del

Mecanismo Único de Supervisión (MUS), el Banco de España deba ajustarse, como explicaré más adelante, a las orientaciones y a las instrucciones emanadas del Banco Central Europeo (BCE).

En cuanto **banco central nacional**, el Banco de España participa, desde el 1 de enero de 1999, en el desarrollo de las funciones atribuidas al Sistema Europeo de Bancos Centrales (y, más específicamente, al Eurosistema) en el ámbito de la política monetaria. Me gustaría detenerme en dos aspectos importantes de las actuaciones en materia de política monetaria. En primer lugar, debo indicar que estas actuaciones no están sujetas al Derecho Administrativo, sino que se rigen por acuerdos especiales regulados por el Derecho Mercantil. En segundo lugar, he de advertir de que, en este ámbito, el Banco de España es un banco central nacional más, que debe actuar de forma coordinada junto con el BCE y los bancos centrales nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea cuya moneda es el euro (lo que se conoce como el «Eurosistema»). Por ello, cuando un ciudadano quiere acceder a información de política monetaria, aunque la refiera al Banco de España, su solicitud debe resolverse coordinadamente en el ámbito europeo, de acuerdo con el marco regulatorio de transparencia del BCE y, en concreto, con la decisión del BCE sobre el acceso a documentos (Decisión BCE/2004/3).

Por otra parte, en cuanto **autoridad supervisora**, corresponde al Banco de España promover el buen funcionamiento y la estabilidad del sistema financiero, y supervisar, conforme a las disposiciones vigentes, la solvencia, la actuación y el cumplimiento de la normativa específica de las entidades de crédito y de otras entidades financieras o relacionadas con el sistema financiero que operan en el ámbito nacional. Las actuaciones supervisoras, a diferencia de las ejercidas en materia de política monetaria, sí que están sujetas al Derecho Administrativo. Sin perjuicio de lo anterior, actualmente la supervisión microprudencial de las entidades de crédito se ejerce de forma conjunta, en el marco del MUS, por el BCE y por las autoridades nacionales competentes de cada país, entre las que se encuentra el Banco de España. Por ello, en los casos en los que los ciudadanos solicitan información sobre actuaciones que son competencia del BCE, el Banco de España también debe adecuar su actuación al marco regulatorio de transparencia del BCE, bien remitiendo las solicitudes al supervisor europeo, o bien solicitándole orientaciones con objeto de orientar la respuesta que se dé a los ciudadanos.

La especial posición institucional del Banco de España en el seno de la Administración española —con ese doble papel que asume, por un lado, como banco central nacional y, por otro, como autoridad supervisora— y el hecho de que se rija, además de por su Ley de Autonomía, por lo dispuesto en el Derecho de la Unión, como consecuencia de su cooperación en el ámbito europeo, son aspectos que nuestro legislador ha tenido y tiene en cuenta al promulgar las leyes.

Así ocurrió, por ejemplo, en el caso de la Ley de Transparencia.

En efecto, el artículo 2.1.f) de la Ley de Transparencia tuvo presente la singularidad del Banco de España y, por este motivo, restringió su aplicación a aquellas actividades sujetas a Derecho Administrativo que nuestra institución lleva a cabo. Esa limitación resulta lógica de acuerdo con la propia finalidad de la norma, que, como indica su preámbulo, no es otra que permitir que los ciudadanos puedan acceder a la información de los sujetos «que

prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas» y en la medida en que lo hagan. En consecuencia, aquellas actividades del Banco de España que no están regidas por el Derecho Administrativo —como las relativas a la política monetaria— quedan fuera del ámbito de aplicación de la Ley de Transparencia. Y aquellas otras sujetas al Derecho Administrativo —como los actos dictados en el ejercicio de funciones de supervisión, competencia exclusiva del Banco de España— quedan bajo el ámbito de aplicación de la Ley de Transparencia. Y ello sin perjuicio de que, en determinados supuestos, el Banco de España también deba ajustar su actuación al marco regulatorio de transparencia del BCE.

Explicada la singular naturaleza y las principales funciones del Banco de España, así como el ámbito de actuación al que le resulta de aplicación la Ley de Transparencia, permítanme ahora compartir con ustedes algunas consideraciones en relación con **la obligación de secreto del Banco de España y el derecho de acceso a información pública**.

El Banco de España está sometido, en el ejercicio de las funciones que tiene legalmente atribuidas, a un régimen de secreto que deriva de la normativa europea (artículo 37 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del BCE) y que se recoge a nivel nacional en la Ley de Ordenación, Supervisión y Solvencia de Entidades de Crédito. Esta ley dispone (artículo 82) que los datos, documentos e informaciones que obren en poder del Banco de España en virtud del ejercicio de la función supervisora o de cuantas otras funciones le encomiendan las leyes serán utilizados por este exclusivamente en el ejercicio de dichas funciones, tendrán carácter reservado y no podrán ser divulgados a ninguna persona o autoridad, salvo en determinados supuestos expresamente previstos en la propia ley. Esta norma, por tanto, establece una obligación que el Banco de España no puede obviar.

Como consecuencia de lo anterior, el derecho de acceso a información por parte de los ciudadanos debe modularse con el necesario cumplimiento de esta previsión de secreto, que persigue garantizar la efectividad de las actuaciones realizadas por el Banco de España y salvaguardar el buen funcionamiento del sistema financiero, su eficiencia y su estabilidad. Es evidente que el cumplimiento de este deber de secreto impide que, en determinados casos, el Banco de España pueda proporcionar la información solicitada por los ciudadanos, especialmente en aquellos casos en los que se interesan datos de carácter supervisor de las entidades financieras.

En resumen, la especial naturaleza y la relevancia de las funciones que desarrollamos, estrechamente vinculadas a la estabilidad del sistema financiero, justifican —y motivan— que nuestra institución quede sujeta a la Ley de Transparencia solo en relación con sus actividades regidas por el Derecho Administrativo y que el derecho de acceso a información por parte de los ciudadanos deba modularse con el necesario cumplimiento del régimen de secreto al que nuestra institución se encuentra obligada.

Para finalizar mi intervención, me gustaría ofrecer algunas ideas sobre posibles mejoras de la Ley de Transparencia, de cara a su próxima reforma.

En primer lugar, y en el marco de lo que se denomina «huella normativa», mencionaré la posibilidad de que se publiquen, con carácter obligatorio, los documentos que las entidades supervisadas o las asociaciones representativas de estas pudieran remitir a las

autoridades supervisoras destinados a promover reformas normativas o la aprobación de normas sectoriales. Esta publicación podría realizarse en el «Portal de Transparencia» de la institución supervisora correspondiente, como un requerimiento adicional de publicidad activa. Esta medida incrementaría la transparencia en la tramitación normativa y en la relación entre las autoridades supervisoras y las entidades sujetas a supervisión, al tiempo que contribuiría a reforzar la imparcialidad y la independencia de autoridades independientes y de organismos de regulación.

En segundo lugar, me gustaría aludir a la publicación de la información referida a las reuniones, visitas, eventos u otros actos en los que participen los responsables públicos (lo que comúnmente se conoce como «la agenda»).

Son muchos los organismos nacionales e internacionales que, de manera voluntaria, publican las agendas de sus máximos representantes, lo que constituye una buena práctica en materia de transparencia.

En 2016, el Banco de España comenzó a proporcionar en el «Portal de Transparencia» información sobre la actividad pública del gobernador y de la subgobernadora. Inicialmente, esta publicación se realizó con carácter voluntario. Desde 2019, con la publicación de las agendas se da cumplimiento, además, a una exigencia establecida en el código de conducta aplicable a los miembros del Consejo de Gobierno y del Consejo de Supervisión del BCE (de los que forman parte, respectivamente, el gobernador y la subgobernadora). De este modo, las agendas se publican mensualmente, con un desfase de tres meses, y contienen información detallada de las reuniones institucionales, las comparecencias, las conferencias, los discursos y las reuniones con terceros celebradas en ese mes (incluidos los medios de comunicación), salvo que la divulgación de la información perjudique la protección del interés público.

La publicación de estas agendas en el ámbito europeo ha contribuido a mejorar la transparencia de la actividad institucional de los bancos centrales nacionales. En este escenario, y en línea con las mejores prácticas en esta materia, se propone que se valore la conveniencia de que, en el ámbito nacional, se prevea la publicación de oficio, y *a posteriori*, de esa actividad pública por parte de todas las Administraciones Públicas, como un medio que favorezca tanto la participación de los ciudadanos en los asuntos que les conciernen como la rendición de cuentas y el escrutinio de quienes dirigen las instituciones públicas.

Por último, comparto la reflexión que se ha puesto de manifiesto en diversos foros de transparencia sobre la necesidad de dotar de más medios materiales y humanos al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con el fin de que lleve a cabo todas las tareas que tiene encomendadas. Me gustaría destacar la excelente labor que el Consejo, con sus limitados medios, viene desarrollando. Es un ejemplo de eficiencia y buen hacer. Sin duda, un incremento en sus medios le permitiría realizar aún mayores acciones en esta materia.

Termino ya expresando mi convicción de que encuentros como este seminario organizado por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y la Dirección General de Gobernanza Pública contribuyen, con su intercambio de experiencias y perspectivas, a enriquecer el

debate sobre la aplicación de la Ley de Transparencia y las posibles mejoras que puedan proponerse.

Muchas gracias a todos por su atención.