

HACIA UNA CULTURA DE RESPONSABILIDAD: EL PAPEL DE LOS INDIVIDUOS EN LA DIRECTIVA EUROPEA DE REQUERIMIENTOS DE CAPITAL TRAS LAS ÚLTIMAS MODIFICACIONES

M.^a del Mar Cachá Acosta

BANCO DE ESPAÑA

<https://doi.org/10.53479/43309>

La autora pertenece a la Secretaría General y agradece los comentarios recibidos de Javier Priego, Marcos Posada y Luis Mohedano, así como de Cécile Meys (Banco Central Europeo) y un evaluador anónimo. Dirección de correo electrónico para comentarios: [mar\(dot\)catcha\(at\)bde\(dot\)es](mailto:mar(dot)catcha(at)bde(dot)es).

Este artículo es responsabilidad exclusiva de la autora y no refleja necesariamente la opinión del Banco de España o del Eurosistema.

Resumen

Este artículo examina cómo la Directiva 2013/36/UE¹, que se conoce como Directiva Europea de Requerimientos de Capital (en adelante, la Directiva) y, en particular, su última modificación mediante la Directiva (UE) 2024/1619², refuerza la gobernanza de las entidades de crédito en la Unión Europea (UE) al poner el acento en aspectos esenciales de los regímenes de responsabilidad individual ya presentes en algunos ordenamientos nacionales. Se analizan los elementos clave presentes en la Directiva destinados a fortalecer la rendición de cuentas de los ejecutivos responsables de la gestión y el control del negocio bancario, tales como el documento de asignación de funciones, las declaraciones individuales de responsabilidad y el régimen de idoneidad. La reforma se contextualiza además con experiencias comparadas en otros países, en particular el *Individual Accountability Framework* en Irlanda. Con base en esta comparación, el artículo aborda las posibles diferencias que pueden existir entre los Estados miembros tras la transposición de la Directiva (UE) 2024/1619, así como la cuestión de si la reforma logrará avanzar hacia un marco regulador más armonizado, previsible y simplificado que facilite la labor supervisora y reduzca cargas innecesarias de acuerdo con el principio de simplificación.

Palabras clave: directiva de capital, gobernanza, responsabilidad individual, rendición de cuentas, idoneidad.

1 Introducción

La efectividad de la gobernanza de las entidades de crédito depende en gran medida del compromiso y la responsabilidad de las personas que las integran. Son los individuos quienes toman decisiones, gestionan los riesgos y velan por el cumplimiento de la normativa y de las buenas prácticas. La crisis financiera de 2008 puso de manifiesto importantes fallos de gobernanza en las entidades de crédito. En particular, en los grandes bancos las decisiones se adoptan en múltiples niveles y, con frecuencia, en órganos colegiados, lo que favorece la dilución de responsabilidades y dificulta la atribución de responsabilidades a individuos concretos.

Como respuesta a estas deficiencias, algunos países desarrollaron regímenes regulatorios orientados en específico a fortalecer la rendición de cuentas individual de los ejecutivos de las

1 Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE.

2 Directiva (UE) 2024/1619 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2024, por la que se modifica la Directiva 2013/36/UE en lo referente a las facultades de supervisión, las sanciones, las sucursales de terceros países y los riesgos ambientales, sociales y de gobernanza.

entidades de crédito, que posteriormente se extendieron a otros sectores. El *UK Senior Managers and Certification Regime* (Financial Conduct Authority, 2019) y el *Irish Individual Accountability Framework* (Banco Central de Irlanda, 2023a) son ejemplos de regímenes autónomos en Europa que abordan la responsabilidad individual en las entidades de crédito. En general, estos sistemas comparten tres elementos básicos:

- la delimitación de funciones o cometidos esenciales para el buen funcionamiento de las entidades y el establecimiento de estándares mínimos exigibles a los ejecutivos responsables;
- la obligación de elaborar un documento de asignación de funciones y declaraciones individuales de responsabilidad para los sujetos afectados, y
- la posibilidad de exigir responsabilidad directa a las personas sujetas al régimen en caso de deficiencias en sus áreas de competencia, salvo que demuestren haber adoptado medidas razonables para prevenir las infracciones.

Por su parte, y también como reacción a la crisis financiera de 2008, la Unión Europea (UE) ha reforzado de forma progresiva los requisitos de gobernanza de las entidades de crédito previstos en la Directiva. Esta ha evolucionado desde el establecimiento de principios generales hacia la definición de requisitos específicos, especialmente en lo que respecta a las personas responsables de la gestión y el control de las entidades. Se pone énfasis creciente en asegurar que las entidades dispongan de estructuras organizativas sólidas, con funciones de control bien definidas e independientes, y que tanto los miembros del órgano de administración³ como los directivos posean las cualidades necesarias para llevar a cabo sus funciones, cuenten con incentivos adecuados, cumplan las expectativas supervisoras y rindan cuentas por sus decisiones.

Aunque la Directiva no configura un régimen autónomo y completo de responsabilidad individual comparable a los existentes en algunos ordenamientos nacionales, sí incorpora un conjunto relevante de disposiciones destinadas a reforzar la conciencia de responsabilidad de las entidades y de sus gestores. Estas previsiones persiguen, por un lado, fomentar una cultura de riesgo adecuada y, por otro, dotar a los supervisores de herramientas que les permitan evaluar con mayor precisión los procesos de toma de decisiones y actuar de manera temprana cuando resulte necesario. Entre estas disposiciones destacan, en particular:

- la identificación de roles y la asignación clara de funciones y responsabilidades en las entidades de crédito que permitan delimitar claramente quién toma decisiones, quién las supervisa y, en consecuencia, quién responde ante posibles incumplimientos;

³ En este artículo se empleará la expresión «órgano de administración» en lugar de «órgano de dirección» (utilizada en la versión española de la Directiva), con el fin de evitar confusiones cuando se haga referencia a la expresión «en su función de dirección».

- un régimen de evaluación de idoneidad⁴ para garantizar que no solo los miembros del órgano de administración sino todas las personas que ocupan funciones relevantes poseen las competencias, experiencia e integridad necesarias, y
- la atribución a los supervisores de una amplia gama de poderes coercitivos sobre las personas en caso de que se detecten incumplimientos que comprometan la buena gobernanza o la estabilidad financiera.

El artículo se organiza en seis epígrafes, precedidos por esta introducción. El segundo de ellos examina la estructura organizativa y el papel del órgano de administración, la alta dirección y los titulares de funciones clave. El tercero detalla el régimen de idoneidad. El cuarto analiza otros instrumentos relevantes de los regímenes de rendición de cuentas y el quinto se centra en las facultades coercitivas y supervisoras con que cuentan los supervisores en este ámbito. El artículo termina con unas breves conclusiones.

El contenido del presente artículo se centra exclusivamente en las entidades de crédito, si bien las previsiones de la Directiva son también de aplicación a las sociedades financieras de cartera y las sociedades financieras mixtas de cartera sujetas a aprobación de acuerdo con el artículo 21 *bis* de la Directiva, así como a las empresas de inversión sujetas al título VII de la Directiva en aplicación del artículo 1, apartados 2 y 5, del Reglamento 2019/2033/UE⁵.

A lo largo del artículo, las referencias a la Directiva deben entenderse hechas a la Directiva 2013/36/UE. Las referencias a CRD VI aluden específicamente a la Directiva (UE) 2024/1619, por la que se modifica la Directiva 2013/36/UE. Cuando se haga referencia al régimen aplicable con anterioridad a dicha modificación, se indicará de forma expresa. Asimismo, las menciones a la *Guía sobre gobierno interno* y a la *Guía sobre idoneidad* —ambas actualmente en consulta— corresponden, respectivamente, al borrador de las *Directrices sobre gobierno interno*, de la Autoridad Bancaria Europea (EBA, por sus siglas en inglés) (EBA, 2025), y al borrador de las *Directrices conjuntas sobre la evaluación de la idoneidad de los miembros del órgano de administración y de los titulares de funciones clave*, de la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA, por sus siglas en inglés) y la EBA (ESMA y EBA, 2026).

4 Puede sostenerse que el régimen de evaluación de idoneidad no constituye, en sentido estricto, un componente del régimen de rendición de cuentas, sino un pilar autónomo dentro de un marco integral de buen gobierno que tiene por finalidad asegurar *ex ante* que los máximos responsables del negocio bancario cumplan con los requisitos de competencia, integridad y solvencia necesarios para su desempeño. Los instrumentos de rendición de cuentas, en cambio, operan fundamentalmente *ex post*, orientados a supervisar y exigir responsabilidad por la conducta, el desempeño y el cumplimiento de obligaciones una vez asumido el cargo. No obstante, ambos sistemas presentan una clara interdependencia estructural: la idoneidad inicial pierde eficacia sin un marco sólido de supervisión y responsabilidad individual, mientras que exigir responsabilidad individual resulta insuficiente si no se aseguran previamente la aptitud y calidad de quienes ocupan los puestos. Por este motivo, el presente análisis aborda ambos elementos de manera conjunta, en cuanto aspectos complementarios de un mismo marco.

5 Reglamento (UE) 2019/2033 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2019, relativo a los requisitos prudenciales de las empresas de servicios de inversión, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1093/2010, (UE) n.º 575/2013, (UE) n.º 600/2014 y (UE) n.º 806/2014. Además, de acuerdo con el artículo 9 de la Directiva 2014/65/UE, las autoridades competentes deben asegurarse de que el resto de las empresas de servicios de inversión y sus órganos de administración cumplan con lo dispuesto en los artículos 88 y 91 de la Directiva 2013/36/UE.

2 La estructura organizativa y el papel del órgano de administración, la alta dirección y los titulares de funciones clave

Como elemento sustancial del régimen de responsabilidad individual, la CRD VI dota a los supervisores de nuevos instrumentos que les ayudan en su labor de revisión de los sistemas de gobierno corporativo, y concreta el perímetro de la rendición de cuentas a los miembros del órgano de administración en su función de dirección, a la alta dirección y a los titulares de funciones clave.

Con anterioridad a las modificaciones introducidas por la CRD VI, la Directiva se limitaba a establecer principios generales en materia de organización interna y concentraba su atención en los niveles superiores de la estructura de gobierno de las entidades: el órgano de administración —haciendo hincapié en su función de supervisión— y la alta dirección. La CRD VI ha introducido dos cambios sustanciales.

En primer lugar, la obligación de elaborar unos documentos específicos —el documento de asignación de funciones y las declaraciones individuales de responsabilidad— que permitirán una trazabilidad más precisa de los procesos de toma de decisiones en todos los niveles de la entidad, así como una delimitación exhaustiva de las funciones y responsabilidades individuales de las personas que integran dicha estructura organizativa. El propósito es asegurar que las entidades definan con claridad la distribución de responsabilidades y que los supervisores puedan comprender cómo se estructura y escala el proceso de toma y control de decisiones. Como señala expresamente el considerando 54 de la CRD VI, esta mayor transparencia persigue reforzar la rendición de cuentas individual.

En segundo lugar, pone especial atención en los ejecutivos que gestionan y controlan las entidades de crédito, con independencia de que formen, o no, parte formal del órgano de administración o de que sean altos directivos.

2.1 El documento de asignación de funciones y la declaración de responsabilidades

Los principios generales sobre la organización de las entidades se recogen en el artículo 74 de la Directiva que establece que las entidades se dotarán de sólidos sistemas de gobierno interno que incluirán, entre otros, una estructura organizativa clara, con líneas de responsabilidades bien definidas, transparentes y coherentes. Se indica también que estos mecanismos de gobierno corporativo deberán ser exhaustivos y proporcionados a la naturaleza, escala y complejidad de los riesgos inherentes al modelo empresarial y las actividades de la entidad.

Sobre esta base, el nuevo apartado 3 del artículo 88 de la CRD VI concreta estos principios al exigir que las entidades elaboren un documento de asignación de funciones o mapeo de funciones y declaraciones individuales de responsabilidad. Aunque se configuran como documentos separados y con finalidades propias, ambos están estrechamente vinculados. El

mapeo de funciones describe la estructura de gestión y las líneas de reporte, delimitando el «qué» y el «cómo» de la organización interna. Las declaraciones individuales, por su parte, concretan las obligaciones asignadas a cada directivo, precisando el «quién». De este modo, la entidad debe mostrar de forma coherente y consistente tanto su modelo organizativo como la atribución de responsabilidades.

De acuerdo con dicho artículo, el mapeo de funciones debe incluir información pormenorizada sobre las líneas jerárquicas, las líneas de responsabilidad y las personas que formen parte de los sistemas de gobierno corporativo, con indicación de los cometidos que le correspondan a cada uno. Este documento va, por tanto, más allá de un mero organigrama formal y debe:

- elaborarse en base individual y, conforme al artículo 109 de la Directiva, también en base subconsolidada y consolidada;
- tener en cuenta el tamaño, la naturaleza, la estructura organizativa y la complejidad de la entidad, así como, en su caso, los acuerdos con terceros;
- evitar el solapamiento de funciones o vacíos en la asignación de cometidos; cuando una función sea compartida, esta circunstancia deberá justificarse adecuadamente;
- identificar claramente las líneas de reporte y, cuando existan varias, distinguir entre ellas de manera adecuada, y
- ser coherente con las declaraciones de responsabilidad y complementar el resto de la documentación que conforma el marco de gobierno corporativo de la entidad.

Aunque ni la CRD VI ni la *Guía sobre gobierno interno* incluyen indicaciones sobre qué funciones deben recogerse en el documento de asignación de funciones, parece evidente que las funciones de control interno —esto es, gestión de riesgos, cumplimiento y auditoría interna—, así como todas las exigencias previstas en su artículo 76, deben quedar adecuadamente reflejadas en dicho mapeo. Esto es:

- las funciones de control deben ser independientes de las funciones operativas;
- las funciones de control interno deben tener acceso directo y poder rendir cuentas directamente al órgano de administración en su función de supervisión;
- cuando la naturaleza, escala y complejidad de las actividades de la entidad justifiquen que las funciones de gestión de riesgos o de cumplimiento normativo sean asumidas por un alto directivo responsable de otra área, dicha asignación no debe generar conflictos de interés entre las distintas áreas de responsabilidad acumuladas, y
- la función de auditoría interna no se combinará con ninguna otra línea de negocio o función de control de la entidad.

Por otra parte, ni la CRD VI ni la *Guía sobre gobierno interno* establecen un nivel concreto de granularidad para el documento ni proporcionan una plantilla estandarizada. Desde un enfoque basado en principios, la Guía reconoce que las entidades deben disponer de un amplio margen de flexibilidad para determinar su formato y contenido, habida cuenta de que el mapeo depende en gran medida de la estructura específica de cada entidad o grupo.

Junto al documento de asignación de funciones, el nuevo apartado 3 del artículo 88 también exige que las entidades elaboren, mantengan y actualicen las declaraciones individuales de responsabilidad en las que se harán constar los cometidos y las obligaciones de todos los miembros del órgano de administración en su función de dirección, de los miembros de la alta dirección y de los titulares de funciones clave.

Estas declaraciones deben ser concisas y lógicas, pero lo suficientemente detalladas como para permitir una comprensión adecuada del alcance de las responsabilidades asignadas, así como de su encaje con el resto de las funciones de la persona y con la estructura organizativa de la entidad. Deben incluir no solo las responsabilidades que sean inherentes al cargo sino también cualquier otra responsabilidad atribuida al individuo, como podría ser la participación en proyectos transversales relevantes no estrictamente relacionados con su área de negocio.

La *Guía sobre gobierno interno* incluye un modelo no obligatorio de declaración que incorpora, para cada persona, además de sus datos identificativos, información sobre: i) el cargo desempeñado y el tiempo de dedicación, y ii) las tareas o cometidos asignados, indicando, en su caso, cuáles son compartidas con otras personas.

La CRD VI establece que tanto las declaraciones individuales de responsabilidad como el documento de asignación de funciones deben estar a disposición de las autoridades competentes en todo momento y comunicarse puntualmente cuando estas lo soliciten, incluida su presentación a efectos de la tramitación de la autorización como entidad de crédito. Por su parte, la *Guía sobre gobierno interno* precisa que la declaración individual de responsabilidades debe remitirse al supervisor a efectos de la evaluación de idoneidad.

Parece previsible que algunos regímenes nacionales sean más prescriptivos que la propia CRD VI. Esta establece únicamente un nivel mínimo de armonización y concede de forma explícita a los Estados miembros un amplio margen de discrecionalidad, ya que su considerando 54 prevé expresamente que estos puedan adoptar o mantener requisitos más estrictos —tanto en relación con el mapeo de funciones como con la declaración de responsabilidades— cuando lo consideren necesario.

Así, además de contar con que las entidades asignen adecuadamente las responsabilidades inherentes a las áreas más relevantes, es previsible que algunos regímenes nacionales especifiquen determinadas responsabilidades adicionales y exijan a las entidades identificar formalmente a las personas responsables de su desempeño. Esto podría darse respecto de determinadas funciones reguladas en otras normas, como la función de control para la gestión y supervisión del riesgo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) prevista

en el Reglamento (UE) 2022/2554⁶, o la función de cumplimiento en materia de prevención del blanqueo de capitales prevista en la Directiva (UE) 2015/849⁷.

Así lo ha hecho, por ejemplo, el Banco Central de Irlanda, que ha definido un conjunto de responsabilidades prescritas (véase anejo) que deben ser asignadas por las entidades a personas concretas. Las entidades conservan flexibilidad para atribuir dichas responsabilidades a los titulares que consideren más adecuados en función de su estructura organizativa y modelo de negocio, pero las personas designadas quedan, en todo caso, sujetas al régimen de evaluación de idoneidad por parte del supervisor. En la misma línea, la *Guía sobre gobernanza y cultura del riesgo* del Banco Central Europeo recomienda que las entidades asignen de forma explícita la responsabilidad sobre la corrección y el seguimiento de las deficiencias detectadas en auditoría, así como de los requerimientos y recomendaciones supervisoras.

2.2 El órgano de administración en su función de dirección

Como se ha señalado, las entidades deberán preparar declaraciones individuales de responsabilidad para cada uno de los miembros del órgano de administración en su función de dirección. En este contexto, la CRD VI introduce expresamente el concepto de «órgano de administración en su función de dirección», en contraposición al de «órgano de administración en su función de supervisión», ya definido en la versión original de la Directiva.

La Directiva reconoce expresamente la diversidad de modelos de gobierno corporativo existentes en los Estados miembros —monista, dualista o una combinación de ambos— y define el órgano de administración desde un enfoque funcional, con el fin de abarcar todas estas estructuras sin imponer ninguna de ellas. Desde su origen, la Directiva parte del reconocimiento de que todos los órganos de administración, con independencia de su configuración, ejercen funciones tanto ejecutivas como supervisoras.

No obstante, en el análisis de la evolución normativa de la Directiva desde 2013 se observa un desplazamiento progresivo del énfasis regulatorio entre los distintos cometidos del órgano de administración, en función de los riesgos y prioridades identificados en cada momento. Así, en la versión original de la Directiva de 2013 se puso un énfasis particular en la función de supervisión del órgano de administración, probablemente como reacción a los fallos detectados en esta función durante la crisis financiera⁸.

6 Reglamento (UE) 2022/2554 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, sobre la resiliencia operativa digital del sector financiero y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1060/2009, (UE) n.º 648/2012, (UE) n.º 600/2014, (UE) n.º 909/2014 y (UE) 2016/1011.

7 Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión.

8 El *Libro verde* de la Comisión Europea sobre el gobierno corporativo en las entidades financieras y las políticas de remuneración (Comisión Europea, 2010) indica que «Se deduce claramente de la crisis financiera que los consejos de administración de las entidades financieras no han desempeñado su papel clave de foro o sede principal del poder. En consecuencia, no han estado en condiciones de ejercer un control eficaz sobre la dirección ni de hacer un análisis contrafáctico de las medidas u orientaciones estratégicas sometidas a su validación».

Frente a este enfoque inicial, la CRD VI refuerza claramente la atención regulatoria sobre la función de dirección del órgano de administración, en línea con una concepción más activa y personal de la responsabilidad en la gestión de las entidades de crédito. Este cambio no afecta a las responsabilidades colectivas inherentes a la condición de miembro del órgano de administración, pero sí subraya la necesidad de identificar con mayor precisión a las personas que dirigen efectivamente la entidad y las funciones que desempeñan.

En este contexto, la CRD VI incorpora explícitamente el concepto de órgano de administración en su función de dirección e incluye dentro de él a aquellas personas que dirigen de forma efectiva la entidad, aunque no formen parte de dicho órgano⁹. El nuevo punto 8 *bis* del artículo 3, apartado 1, de la Directiva define el órgano de administración en su función de dirección como «el órgano de administración cuando desempeñe sus funciones de dirección de una entidad, incluidas las personas que dirijan de forma efectiva la actividad de la entidad».

En la *Guía sobre gobierno interno* se confirma esta interpretación, al señalar que «en los Estados miembros en los que el órgano de administración designa a personas que dirigen efectivamente la actividad de la entidad, dichas personas pertenecen, de conformidad con el artículo 3, apartado 1, punto 8 *bis*, de la Directiva, a la función de dirección del órgano de administración. En consecuencia, quedan sujetas tanto al régimen de evaluación de idoneidad previsto en el artículo 91 como a la obligación de contar con una declaración individual de responsabilidades, en los términos establecidos en el artículo 88, apartado 3»¹⁰.

Así, de la lectura conjunta de la CRD VI y de la Guía se desprende que, cuando el órgano de administración atribuye facultades propias de la más alta dirección a personas que no participan formalmente de dicho órgano, estas deben ser consideradas como miembros del órgano de administración en su función de dirección. Aunque la Directiva no especifica exactamente a qué personas se refiere, parece razonable entender que incluiría, por ejemplo, al director general de una cooperativa de crédito.

Sin embargo, no parece que la CRD VI haya tenido intención de reforzar la rendición de cuentas individualizada en relación con los miembros del órgano de administración cuando actúan en el desempeño de su función de supervisión.

Esta opción normativa contrasta con la adoptada en determinados ordenamientos nacionales, como el irlandés, en los que el legislador ha considerado oportuno extender de manera explícita el régimen de responsabilidad individual a los miembros del órgano de administración en su función de supervisión.

9 Conviene señalar que la versión anterior de la Directiva ya incluía dentro de la definición de «órgano de administración» a las personas que dirigen de forma efectiva la actividad de la entidad, por lo que este aspecto no constituye una novedad introducida por la CRD VI, sino una precisión y continuidad del enfoque previo.

10 Esta interpretación resulta coherente con el Derecho societario español. En particular, el artículo 236, apartado 4, de la Ley de Sociedades de Capital establece que, «cuando no exista delegación permanente de facultades del consejo en uno o varios consejeros delegados, todas las disposiciones sobre deberes y responsabilidad de los administradores serán aplicables a la persona, cualquiera que sea su denominación, que tenga atribuidas facultades de más alta dirección de la sociedad (...)».

Así, las referencias que contiene la Directiva a responsabilidades específicas que deben asignarse al órgano de administración en su función de supervisión parecen orientadas principalmente a minimizar el riesgo de que quienes deben velar por la supervisión estratégica y el control de la entidad queden condicionados por quienes ejercen la dirección efectiva del negocio. Este objetivo debe alcanzarse con independencia de la estructura del órgano de administración, ya sea monista o dualista, si bien en los sistemas monistas su consecución requerirá soluciones específicas (véase recuadro 1).

2.3 La alta dirección y los titulares de funciones clave

El énfasis que la CRD VI pone en los miembros del órgano de administración en su función de dirección se complementa con una ampliación del perímetro subjetivo de la gobernanza, al exigir que las entidades preparen declaraciones individuales de responsabilidad y documenten las evaluaciones de idoneidad también de los altos directivos y de los titulares de funciones clave (artículo 88, apartado 3).

Con anterioridad a la CRD VI, la Directiva se refería fundamentalmente, además de a los miembros del órgano de administración, a la alta dirección como máximos responsables de la gestión diaria de la entidad. La CRD VI adopta un enfoque funcional para identificar también a quienes lideran, supervisan o controlan áreas estratégicas, incluso aunque no ostenten formalmente la condición de alto directivo.

Sobre esta base, y sin perjuicio de mantener la noción de alta dirección, la CRD VI introduce el concepto de titulares de funciones clave, en el que diferencia ambos perfiles:

- alta dirección: las personas físicas que ejerzan funciones ejecutivas en la entidad, que deban rendir cuentas directamente ante el órgano de administración¹¹ (pero no sean miembros de este) y que sean responsables de la gestión diaria de la entidad bajo la dirección del órgano de administración (artículo 3, apartado 1, punto 9); y
- titulares de funciones clave: las personas que ejerzan una influencia significativa en la dirección de una entidad, pero no sean miembros del órgano de administración, incluidos los responsables de las funciones de control interno y el director financiero cuando no sean miembros del órgano de administración (artículo 3, apartado 1, punto 9 bis).

De este modo, la Directiva define la alta dirección esencialmente en función de un criterio de dependencia jerárquica y responsabilidad ejecutiva, mientras que la condición de titular de función clave se determina atendiendo a la naturaleza y relevancia de las funciones desempeñadas para la gestión y el control de la entidad.

¹¹ Por coherencia con el resto del artículo se utiliza el término «órgano de administración», aunque en la versión en español de la CRD VI se utiliza «órgano de dirección».

EL ÓRGANO DE ADMINISTRACIÓN EN SU FUNCIÓN DE SUPERVISIÓN EN UN SISTEMA MONISTA

Aunque la diferenciación entre las funciones de gestión y de supervisión parece más sencilla de articular en estructuras de gobierno duales, los sistemas monistas también deben establecer mecanismos adecuados que garanticen la independencia de juicio y la ausencia de conflictos de interés en el ejercicio de la función supervisora por parte del órgano de administración. Dado que la Directiva 2013/36/UE prescribe que ciertos cometidos sean realizados por el órgano de administración en su función de supervisión, las entidades deben adoptar medidas específicas y proporcionadas, teniendo en cuenta no solo la naturaleza de la tarea concreta a desarrollar, sino también el tamaño, la estructura y la complejidad de la entidad, si es necesario.

En este contexto, a partir del análisis de diversas fuentes y prácticas de gobierno corporativo, pueden identificarse algunas fórmulas organizativas que permiten reforzar de manera efectiva la función de supervisión en órganos de administración monistas, sin alterar su estructura de órgano único. A modo ilustrativo, pueden mencionarse las siguientes:

Composición del órgano

Configurar de forma voluntaria un órgano predominantemente supervisor mediante una mayoría de consejeros no ejecutivos. Este enfoque resulta coherente con las recomendaciones de buen gobierno aplicables en distintos ordenamientos. Así, por ejemplo, el Código de Buen Gobierno de la Comisión Nacional del Mercado de Valores recomienda que, en las sociedades cotizadas, el consejo de administración cuente con una amplia mayoría de consejeros no ejecutivos y que los consejeros independientes representen, con carácter general, al menos la mitad del total.

Abstención de los consejeros ejecutivos en la toma de decisiones de naturaleza supervisora

En relación con determinadas decisiones directamente vinculadas a la función de supervisión, los consejeros ejecutivos pueden abstenerse de participar en la deliberación y en la votación, con el objetivo de preservar la independencia de criterio del órgano. Esta técnica se encuentra prevista, por ejemplo, en el artículo 529 *septies* de la Ley de Sociedades de Capital —de aplicación a las sociedades cotizadas— para el nombramiento del consejero coordinador.

Creación de comités especializados integrados exclusivamente por consejeros no ejecutivos

La Directiva citada fomenta la constitución de comités para apoyar al órgano de administración en el ejercicio de funciones específicas de supervisión. En particular, exige a las entidades consideradas significativas con arreglo a la normativa nacional la creación de determinados comités de carácter consultivo, compuestos por consejeros no ejecutivos. Son: i) el comité de riesgos (artículo 76, apartado 3); ii) el comité de nombramientos (artículo 88, apartado 2), y iii) el comité de remuneraciones (artículo 95). A estos se suma, en el caso de las entidades de interés público —entre las que se encuentran las entidades de crédito—, la obligación de contar con un comité de auditoría.

Nada impide que las entidades de crédito constituyan comités adicionales para apoyar al órgano de administración, como podría ser un comité de cumplimiento normativo. Ahora bien, en la medida en que su finalidad sea reforzar la independencia de juicio y evitar conflictos de interés en el ejercicio de la función supervisora por parte del propio órgano de administración, parece razonable que dichos comités cumplan ciertos requisitos mínimos. Entre ellos, por ejemplo, que estén integrados exclusivamente por miembros no ejecutivos con la formación y experiencia adecuadas.

Asimismo, esta Directiva, en aplicación del principio de proporcionalidad, permite la acumulación de distintas competencias en un mismo comité. Así, por ejemplo, en el caso de entidades no significativas conforme a la normativa nacional, las funciones de auditoría y riesgos pueden agruparse en un único comité (artículo 76, apartado 3). La *Guía sobre gobierno interno* de la Autoridad Bancaria Europea también señala que, cuando en las entidades no significativas se constituyan comités de riesgos y de nombramientos, estos podrán combinarse.

Del mismo modo, las entidades disponen de margen para atribuir funciones adicionales a los comités regulados por dicha Directiva. En la práctica, algunas entidades asignan la supervisión del cumplimiento normativo al comité de auditoría o al de riesgos.

Aunque debe entenderse que todo alto directivo es, por definición, titular de una función clave¹², subsiste la duda de si las funciones clave desempeñadas por la alta dirección se circunscriben a funciones operativas o si abarcan también funciones de control.

Tanto la propia definición de alta dirección —al referirse a funciones ejecutivas y de gestión diaria— como el primer párrafo del artículo 76, apartado 6 —al exigir que las funciones de control interno sean independientes tanto del órgano de administración en su función de dirección como de la alta dirección— parecen sugerir que la categoría de alta dirección a la que se refiere la Directiva se limita a los máximos responsables de áreas operativas.

Sin embargo, el segundo párrafo del artículo 76, apartado 6 —al establecer que los responsables de las funciones de control interno serán «altos directivos independientes»— admite una interpretación distinta: no solo los responsables de funciones operativas, sino también los de control, pueden —o, en algunos casos, deben— ostentar la condición de alta dirección¹³.

En esta misma línea, habrá titulares de funciones clave que serán altos directivos, mientras que otros podrán pertenecer a los cuadros directivos intermedios. Esta lectura parece confirmarse también en la *Guía sobre gobierno interno* al indicar que, a efectos de la declaración de responsabilidades, cuando una persona pueda encuadrarse simultáneamente como alta dirección y como titular de una función clave deberá ser considerada como alta dirección.

3 El régimen de evaluación de idoneidad

La identificación de los titulares de funciones clave, además de los miembros del órgano de administración, como sujetos relevantes dentro del marco de gobernanza diseñado por la CRD VI ha supuesto también la revisión del marco de la evaluación de la idoneidad.

Antes de las modificaciones introducidas por la CRD VI, la Directiva presentaba dos lagunas importantes:

- la Directiva exigía que tanto la entidad como el supervisor evaluaran la idoneidad de los miembros del órgano de administración, pero no había ninguna mención relativa a la evaluación de la idoneidad de los titulares de funciones clave. En algunos ordenamientos nacionales se incluían a determinadas personas, además de a los miembros del órgano de administración, dentro del régimen de evaluación de

12 El artículo 92, apartado 3, de la Directiva indica, por ejemplo, que, a efectos de la política de remuneración, todos los miembros del órgano de administración y de la alta dirección se incluyen entre las categorías de personal cuyas actividades inciden de manera importante en el perfil de riesgo de la entidad.

13 Esta última interpretación se ve reforzada por el artículo 76, apartado 5, que exige que las funciones de control interno dispongan de la autoridad, el rango y el acceso adecuados al órgano de administración, lo que presupone un nivel de responsabilidad y posicionamiento organizativo propio de la alta dirección.

idoneidad. Así, en España, por ejemplo, se seguía un criterio fundamentalmente jerárquico y se aplicaba el régimen de idoneidad a «los directores generales o asimilados»¹⁴. Además, el Banco Central Europeo (BCE) solo tenía facultades para evaluar a este colectivo cuando la legislación del país donde la entidad de crédito estaba instalada preveía la evaluación supervisora¹⁵; y

- la Directiva carecía de detalle sobre cómo y cuándo deben evaluar los supervisores. Aunque tanto las anteriores guías de la Autoridad Bancaria Europea (EBA) como del BCE sobre evaluaciones de idoneidad tienen orientaciones al respecto, persistían diferencias importantes entre los Estados miembros. Por ejemplo, algunas autoridades nacionales pueden evaluar la idoneidad de los miembros del órgano de administración únicamente después de transcurrido un período significativo desde su nombramiento (régimen *ex post*), mientras que en otros Estados miembros los supervisores realizan esta evaluación antes de dicho nombramiento (régimen *ex ante*).

Para hacer frente a estas deficiencias, la CRD VI ha modificado el artículo 91, relativo a la evaluación de idoneidad de los miembros del órgano de administración, y ha introducido un nuevo artículo 91 *bis*, relativo a la evaluación de idoneidad de los titulares de funciones clave. Su objetivo es implantar un marco de idoneidad coherente y predecible que fomente la convergencia supervisora, permita una mayor confianza entre las autoridades y aporte mayor seguridad jurídica a las entidades.

3.1 Colectivo sujeto a evaluación

Se establecen dos niveles de revisión:

- todas las entidades deben garantizar que, en todo momento, los miembros del órgano de administración (artículo 91, apartado 1) y los titulares de funciones clave (artículo 91 *bis*, apartado 1) cuentan con la idoneidad necesaria para el desempeño de sus funciones, y
- aplicando el principio de proporcionalidad y sin perjuicio de que el supervisor pueda, en cualquier momento, solicitar las evaluaciones realizadas por la entidad y proceder a revisarlas, el supervisor evaluará en todo caso a:
 - los miembros del órgano de administración en todas las entidades (artículo 91, apartado 1 *septies*), y

14 Definidos en el artículo 6, apartado 6, de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito.

15 Véase *Additional clarification regarding the ECB's competence to exercise supervisory powers granted under national law* (ECB SSM/2017/0140), de 31 de marzo de 2017.

- al director financiero y los responsables de las funciones de control interno en las entidades grandes¹⁶ (artículo 91 *bis*, apartado 5).

3.2 Procedimiento de evaluación de idoneidad

Las entidades deberán evaluar a las personas antes de que asuman sus cargos y, posteriormente, de forma periódica (artículo 91, apartado 1 *bis*, y artículo 91 *bis*, apartado 2).

Cuando se trata de un nuevo nombramiento, el momento de la evaluación supervisora será:

- En relación con los miembros del órgano de administración, la Directiva no modifica el régimen de evaluación supervisora de los Estados miembros en los que ya se exigía una evaluación *ex ante*¹⁷, que seguirá siendo de aplicación. En este caso, las entidades deberán notificar al supervisor los nuevos nombramientos siempre antes de que estos tomen posesión de sus cargos.

Por el contrario, en los Estados miembros en los que se notifica al supervisor y este evalúa *ex post*, es decir, una vez que el miembro ha asumido su cargo, la regla general, según la *Guía sobre idoneidad*, será notificar al supervisor, como máximo, dentro de los 15 días posteriores a su nombramiento. No obstante, la CRD VI introduce una excepción aplicable a las entidades grandes situadas en Estados miembros con un régimen de evaluación *ex post*: las entidades deben presentar al supervisor la solicitud de evaluación del presidente del órgano de administración en su función de supervisión y de los miembros del órgano de administración en su función de dirección al menos 30 días antes de que asuman su cargo (artículo 91, apartado 1 *quinquies*).

Como señala el considerando 49 de la CRD VI, la presentación de la solicitud de idoneidad *ex ante* resulta útil porque permite a los supervisores iniciar su análisis y adoptar medidas antes de que el miembro asuma el cargo. Aunque la CRD VI no exige

16 El artículo 91 *bis*, apartado 5, define como entidades de crédito grandes:

- a) las entidades matrices de la Unión Europea (UE) que cumplan las condiciones necesarias para ser consideradas entidades grandes;
- b) las entidades matrices de un Estado miembro que cumplan las condiciones necesarias para ser consideradas entidades grandes, excepto cuando estén afiliadas a un organismo central;
- c) los organismos centrales que cumplan las condiciones necesarias para ser considerados entidades grandes o que supervisen a entidades grandes afiliadas a ellos;
- d) las entidades independientes en la Unión Europea que cumplan las condiciones necesarias para ser consideradas entidades grandes;
- e) las filiales grandes, según se definen en el artículo 4, apartado 1, punto 147, del Reglamento (UE) n.º 575/2013;
- f) las sociedades financieras de cartera matrices de un Estado miembro, etc.

17 Así lo indica el considerando 49 de la CRD VI cuando dice: «Considerando los riesgos asociados a las entidades grandes, en particular por los posibles efectos de contagio, las autoridades competentes de los Estados miembros en los que se lleve a cabo la evaluación de idoneidad del supervisor después de que el miembro haya asumido su cargo en el órgano de administración, de conformidad con el Derecho nacional, deben recibir una notificación, sin demora injustificada, tan pronto como exista la intención clara de nombrar a un miembro del órgano de administración en su función de dirección o al presidente del órgano de administración en su función de supervisión».

que el supervisor emita su resolución con anterioridad al nombramiento —lo que puede dar lugar a la necesidad de cesar a un miembro no idóneo o a que el órgano de administración, en su conjunto, deje de ser idóneo—, la presentación anticipada de la solicitud facilita que el supervisor actúe de forma preventiva. Tales medidas pueden consistir en impedir que el futuro miembro asuma el cargo mientras no se disponga de información suficiente, o en entablar un diálogo estrecho cuando existan dudas sobre su idoneidad, con el fin de garantizar que sea —o llegue a ser— idóneo en el momento de asumir el cargo.

- En relación con la evaluación supervisora del director financiero y los responsables de funciones de control interno en entidades grandes, el régimen será el del ordenamiento del Estado miembro correspondiente (*ex ante* o *ex post*). Para estas evaluaciones, de acuerdo con la *Guía sobre idoneidad* la notificación deberá presentarse antes de que el individuo tome posesión del cargo (régimen *ex ante*) o, como máximo, dentro de los 15 días siguientes a su nombramiento (régimen *ex post*).

En cualquier caso, el supervisor deberá estudiar la fijación de un plazo máximo de evaluación¹⁸ (artículo 91, apartado *undecies*, y artículo 91 *bis*, apartado 6). De acuerdo con la *Guía sobre idoneidad*, este plazo no debería exceder de cuatro meses o, si dicho plazo ha sido suspendido, de un máximo de seis meses desde la recepción de la notificación. La misma guía también señala que, en el caso de entidades grandes, esta ampliación de plazo debería producirse únicamente en circunstancias excepcionales.

Asimismo, por lo que respecta a las reevaluaciones de idoneidad, la CRD VI amplía los supuestos anteriormente previstos en la Directiva, que se limitaban a situaciones en que existían indicios razonables de blanqueo de capitales o financiación del terrorismo. En concreto, establece que las entidades deberán reevaluar la idoneidad de los miembros del órgano de dirección —y, en el caso de las entidades grandes, del director financiero y de los responsables de funciones de control interno— cuando tengan conocimiento de hechos o circunstancias sobrevenidas que puedan afectarla, informando al supervisor sin demora injustificada. De igual modo, cuando el supervisor constate cambios relevantes en la información de idoneidad que puedan incidir en esta, deberá proceder a su reevaluación (artículo 91, apartado 1 *octies*, y artículo 91 *bis*, apartado 6). En estos casos, la CRD VI no prevé que el supervisor estudie el establecimiento de un plazo máximo para la evaluación supervisora.

3.3 Criterios de evaluación

Los criterios de idoneidad se recogen en el cuadro 1.

18 En España, el artículo 29, apartado 2, del Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito indica que la evaluación de idoneidad se realizará por el Banco de España o, en su caso, el BCE en el plazo de tres meses contados desde la notificación de un nuevo nombramiento.

Cuadro 1
Crterios de idoneidad

Crterio	Órgano de administración	Titulares de funciones clave	Observaciones adicionales
Conocimientos, competencia y experiencia suficiente	✓	✓	Además, el órgano de administración debe tener de forma colectiva conocimientos y experiencia adecuados para comprender las actividades y riesgos de la entidad.
Honorabilidad e integridad	✓	✓	El supervisor, de acuerdo con un análisis de riesgos, puede consultar al supervisor en materia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.
Independencia de ideas	✓		No debe confundirse con «ser formalmente independiente».
Tiempo suficiente	✓		Además, se establece un límite máximo al número de cargos que pueden desempeñar quienes formen parte del órgano de administración de aquellas entidades que, en cada Estado miembro, se hayan considerado importantes por su tamaño, por su organización interna y por la naturaleza, dimensión y complejidad de sus actividades.

FUENTE: Elaboración propia.

Además de los criterios de idoneidad propiamente dichos, también hay que tener en cuenta determinados aspectos de gobierno corporativo estrechamente vinculados al proceso de selección. Por ejemplo, deberán tenerse en cuenta la diversidad y el equilibrio de género en la composición del órgano de administración, de conformidad con la obligación de contar con una política específica en esta materia (artículo 91, apartado 8). Asimismo, respecto de los responsables de las funciones de cumplimiento normativo o de gestión de riesgos, cuando desempeñen simultáneamente otras funciones en la entidad, deberá evaluarse la disponibilidad de tiempo suficiente para el desempeño adecuado de todas ellas (artículo 76, apartado 6). Del mismo modo, deberá verificarse que el presidente del órgano de administración en su función de supervisión no ejerza simultáneamente las funciones de primer ejecutivo de la entidad (artículo 88, apartado 1, letra e).

Si, como consecuencia de la evaluación interna, la entidad concluye que la persona no cumple los criterios establecidos, se asegurará de que dicha persona no asuma el cargo —o sea destituida— o adoptará las medidas necesarias para garantizar su idoneidad (artículo 91, apartado 1 *ter*, y artículo 91 *bis*, apartado 3).

De forma paralela, si el supervisor considera que una persona no cumple los requisitos exigidos, debe disponer de competencias para impedir que dicha persona asuma su cargo, acordar su cese o exigir a las entidades la adopción de las medidas correctoras oportunas (artículo 91, apartado 1 *nonies*, y 91 *bis*, apartado 6). Estas medidas pueden materializarse en condiciones, obligaciones o recomendaciones.

Todos estos cambios contribuyen de forma efectiva a la simplificación del marco regulatorio europeo al integrar en el derecho positivo criterios y prácticas que hasta ahora se encontraban desarrollados principalmente en guías supervisoras de la EBA. Esta clarificación normativa

resulta particularmente relevante para los grupos bancarios con presencia en varios Estados miembros, al reducir la fragmentación interpretativa.

Asimismo, desde la perspectiva del Mecanismo Único de Supervisión, la elevación de estos criterios y prácticas a nivel normativo permite un procedimiento de evaluación más previsible, homogéneo y reducido en el tiempo, que disminuye la necesidad de desarrollos *ad hoc*.

Sin embargo, todavía seguirán existiendo diferencias entre los supervisores que evalúan *ex ante* y aquellos que lo hacen *ex post*, ya que, como se ha expuesto, ni la CRD VI ni la *Guía sobre idoneidad* armonizan el momento de la evaluación supervisora. Únicamente se exige que las entidades grandes, situadas en Estados miembros con un régimen vigente *ex post*, presenten al supervisor la solicitud de evaluación de idoneidad del presidente del órgano de administración en su función de supervisión y de los miembros del órgano de administración en su función de dirección antes de su nombramiento, pudiendo el supervisor concluir la evaluación con posterioridad a este.

También habrá diferencias entre el colectivo evaluable en la medida en que haya supervisores que requieran evaluar al director financiero y a los responsables de funciones de control interno en entidades que no tengan la consideración de grandes o que requieran que otras responsabilidades sean asignadas a personas concretas (responsabilidades prescritas) y consideren necesario evaluar a dichos responsables en el momento de su nombramiento.

4 Otros instrumentos: el deber de responsabilidad y de cumplimiento de estándares de conducta

La Directiva incluye, además de los instrumentos organizativos y de los requisitos de idoneidad ya mencionados, otros mecanismos que contribuyen a fomentar una cultura de responsabilidad y transparencia. Entre ellos destacan, por un lado, los sistemas de *whistleblowing*, que permiten al personal comunicar de forma interna o externa conductas irregulares o incumplimientos sin temor a represalias y, por otro, los requisitos en materia de políticas retributivas, orientados a poner en consonancia los incentivos de los directivos y empleados con una gestión prudente y sostenible del riesgo.

Sin perjuicio de lo anterior, los regímenes de responsabilidad individual incorporan también un conjunto de obligaciones que inciden directamente en la conducta de las personas. Estos instrumentos —presentes en algunos ordenamientos nacionales y recogidos parcialmente en las guías supervisoras europeas— buscan garantizar que quienes ejercen funciones de gestión, supervisión o control actúen con la diligencia, integridad y estándares profesionales exigibles, y que adopten las medidas necesarias para prevenir, detectar y corregir deficiencias dentro de su ámbito de responsabilidad.

El primer instrumento es el denominado «deber de responsabilidad» (*duty of responsibility*). En Irlanda, por ejemplo, existe un deber legal específico de responsabilidad que recae sobre las

personas sometidas a evaluación de idoneidad *ex ante* por parte del supervisor¹⁹. Dicho deber obliga a estas personas, dentro del ámbito de las competencias que les hayan sido atribuidas, a adoptar todas las medidas razonables que, atendidas las circunstancias concretas del caso, resulten exigibles para evitar que la entidad incurra en incumplimientos de sus obligaciones legales y reglamentarias.

Para determinar la existencia de un incumplimiento, el Banco Central de Irlanda evalúa:

- las responsabilidades asignadas a la persona, revisando tanto el mapeo de funciones como la declaración de responsabilidades. Asimismo, puede considerar otras fuentes de información, como organigramas, actas de reuniones, correos electrónicos o entrevistas con el supervisor;
- las medidas razonables adoptadas por el individuo para cumplir con sus obligaciones en ese cargo y en este momento. A estos efectos, la ley contempla, entre otras, las siguientes circunstancias:
 - la naturaleza, escala y complejidad del negocio de la entidad;
 - las funciones asignadas a la persona y el nivel de conocimiento y experiencia que, razonablemente, podría esperarse de una persona con tales funciones, y
 - el nivel de conocimiento y experiencia que, de hecho, reúna la persona.

El segundo instrumento que se utiliza para reforzar la cultura de responsabilidad individual es la obligación de que los miembros del órgano de administración y los altos directivos —e incluso todo el personal— se adhieran a un código de conducta. En general, estos estándares incluyen: i) actuar con honestidad e integridad; ii) actuar con la debida diligencia; iii) cooperar de buena fe y sin demora con los supervisores, y iv) actuar en el mejor interés de los clientes y tratarlos de manera justa y profesional.

En algunos Estados miembros, como Irlanda o los Países Bajos, existe la obligación legal de adherirse a un código de conducta.

El Banco Central de Irlanda exige que toda persona que desempeñe una función clave cumpla unos estándares de conducta. Esto también implica que las entidades tienen la obligación de formar al personal sujeto a dichos códigos y mantener documentado cómo se asegura el cumplimiento de dichos estándares. El Banco Central de Irlanda puede reevaluar la idoneidad de una persona si considera que no ha cumplido estos estándares o incluso imponerle una

19 La norma se aplica a los miembros del órgano de administración, sin distinguir entre consejeros ejecutivos, no ejecutivos o independientes. No obstante, se reconoce que los consejeros no ejecutivos e independientes no participan en la gestión y control de la entidad de la misma manera que los ejecutivos. Sus responsabilidades están más delimitadas y vinculadas a funciones de gobierno corporativo, supervisión y control. Por ello, no se espera que asuman responsabilidades ejecutivas, y las medidas razonables que se les exigen se valoran en este contexto.

sanción. Es una obligación distinta al «deber de responsabilidad» y obliga a un colectivo más amplio.

Por su parte, en los Países Bajos²⁰ se exige un juramento profesional. Se trata de una declaración oral y escrita mediante la cual la persona que lo presta se compromete a seguir un conjunto de principios morales y éticos en el ejercicio de su profesión. El supervisor revisa su aplicación en la práctica. El juramento se aplica a todos los directivos y empleados del sector bancario.

La CRD VI no incorpora ninguno de los dos instrumentos, aunque la *Guía sobre gobierno interno* sí los recoge parcialmente:

- En relación con el deber de responsabilidad, la Guía refuerza la expectativa supervisora de que toda persona con responsabilidades adopte medidas razonables para prevenir o corregir problemas dentro de su ámbito de actuación. Así, la Guía establece que «se considerará que una persona no está cumpliendo las funciones enumeradas en su declaración individual cuando se detecte una deficiencia en alguna de las funciones o áreas de las que es responsable y dicha persona no haya adoptado las medidas que razonablemente cabría esperar de ella para evitar que la deficiencia se produzca o continúe produciéndose una vez que haya sido puesta en su conocimiento. La institución deberá adoptar las medidas adecuadas para garantizar que todas las personas cumplen debidamente sus funciones, y las personas deberán poder demostrar al supervisor, cuando este lo solicite, que han adoptado todas las medidas que, en atención a su cargo, razonablemente cabría esperar de ellas».

Durante la consulta pública de la Guía, diversas asociaciones de entidades de crédito criticaron este enfoque por entender que introduce *de facto* una carga de la prueba para los individuos, excediendo el mandato de la Directiva y generando inseguridad jurídica debido al uso de conceptos imprecisos y potencialmente subjetivos. También alertaron de que podría interpretarse como base para sancionar incumplimientos no previstos en la Directiva y solicitaron su eliminación.

- En cuanto al código de conducta, la Guía recomienda que los órganos de administración de las entidades elaboren y adopten códigos de conducta o instrumentos similares y garanticen y supervisen que el personal cumple dichos estándares.

Sin perjuicio de las implicaciones que pueda tener en otros ámbitos, parecería que la percepción de los propios sujetos no es la misma cuando las obligaciones están recogidas expresamente en el ordenamiento jurídico que cuando aparecen únicamente en una guía supervisora. En el primer caso, los individuos las interiorizan como deberes formales, integrados en su marco de responsabilidad personal; mientras que, cuando derivan solo de guías de la EBA, tenderán a percibirlos como expectativas supervisoras cuyo alcance depende en mayor medida de la interpretación del supervisor.

20 Para más información, véanse De Nederlandsche Bank. (2024). *How to bring the professional oath to life in daily practice* y Dutch Authority for the Financial Markets. (s. f.). *Oath or affirmation*.

5 Facultades de carácter coercitivo

Analizados los instrumentos preventivos que la Directiva establece para reforzar la rendición de cuentas, resulta necesario abordar las facultades coercitivas relativas a las personas físicas como un elemento complementario de este marco de responsabilidad individual.

En relación con las personas físicas, el artículo 65 de la Directiva ya reconocía al supervisor amplios poderes de investigación y el derecho a solicitar información a una variada gama de individuos, incluida cualquier persona perteneciente a una entidad de crédito. Asimismo, contemplaba la posibilidad de sancionar tanto a los miembros de los órganos de administración de las entidades de crédito como a otras personas físicas responsables de la infracción conforme al derecho nacional²¹.

En consonancia con los cambios descritos en los epígrafes anteriores, la CRD VI ha introducido precisiones en el régimen sancionador respecto a las personas físicas. En particular, se incluyen expresamente como sujetos sancionables a la alta dirección y a los titulares de funciones clave por infracciones de las disposiciones nacionales de transposición de la Directiva y del Reglamento (UE) n.º 575/2013 o las decisiones adoptadas por una autoridad competente sobre la base de esas disposiciones o de ese Reglamento. Así, puede sancionarles con multas de hasta cinco millones de euros o del doble de los beneficios obtenidos o de las pérdidas evitadas. El supervisor puede adoptar también otras medidas como el cese en el cargo o la amonestación pública.

Adicionalmente, la CRD VI habilita a los supervisores para imponer multas coercitivas, no solo a las entidades sino también a los individuos, de hasta 50.000 euros. Estas multas consisten en una obligación de pago por cada día de incumplimiento hasta que se restablezca la obligación correspondiente, con un límite máximo de seis meses. No tienen naturaleza sancionadora y, por tanto, son compatibles con otras posibles sanciones. De este modo, la multa coercitiva refuerza el principio de responsabilidad individual en la medida en que constituye un instrumento de presión para asegurar el cumplimiento de lo ordenado.

No obstante, como se ha señalado anteriormente, la Directiva no incluye específicamente el deber de responsabilidad ni la obligación de adherirse a un código de conducta y, por tanto, tampoco un régimen sancionador específico ligado a estos instrumentos, a diferencia de lo que ocurre en Irlanda.

En este sentido, el Banco Central de Irlanda puede imponer sanciones, incluidas multas, a quienes infrinjan tanto las normas del código de conducta como el deber de responsabilidad.

21 En el caso de los Estados miembros integrados en el Mecanismo Único de Supervisión, y sin perjuicio de la facultad de cualquier autoridad competente perteneciente al mismo para iniciar procedimientos de oficio conforme al derecho nacional respecto de funciones no atribuidas al Banco Central Europeo (BCE), este puede requerir a dichas autoridades la apertura de un expediente sancionador contra una persona física que desempeñe funciones en una entidad de crédito significativa. Asimismo, el BCE puede formular tal requerimiento respecto de entidades menos significativas cuando se produzcan incumplimientos de los reglamentos o decisiones del propio BCE que impongan obligaciones a estas entidades frente a él.

De este modo, puede emprender acciones contra las personas que hayan incumplido estas obligaciones legales, en lugar de hacerlo únicamente por su participación en infracciones cometidas por la entidad regulada.

Aunque la CRD VI no haya incorporado expresamente el deber de responsabilidad y, en consecuencia, un régimen sancionador aplicable a su incumplimiento, ello no impide que los supervisores puedan adoptar medidas de otra naturaleza frente a los individuos afectados. En este sentido, la reevaluación de la idoneidad constituye una herramienta relevante: si el supervisor concluye que una persona ya no reúne los requisitos necesarios para desempeñar adecuadamente sus funciones y responsabilidades, podría acordar, en última instancia, su separación del cargo. Se trata de una facultad de naturaleza estrictamente supervisora —no sancionadora— que operaría como un mecanismo eficaz de rendición de cuentas individual.

De manera complementaria, aun cuando la adhesión a un código de conducta no se configure como una obligación sancionable de forma autónoma en la Directiva, cualquier indicio serio de que una persona no ha actuado conforme a estándares elevados de conducta debe ser valorado por el supervisor como un elemento relevante a efectos de honorabilidad, honestidad e integridad, tal y como establece la *Guía sobre idoneidad*.

6 Conclusiones

Las reformas introducidas por la CRD VI constituyen un avance notable en la construcción de un marco regulador más exigente y armonizado en materia de gobernanza y responsabilidad individual en la Unión Europea (UE). La obligación de documentar la asignación de funciones, elaborar declaraciones de responsabilidad y someter a evaluación periódica la idoneidad de los responsables de funciones clave refuerza la transparencia y dota a los supervisores de herramientas más eficaces para prevenir y corregir las deficiencias en la gestión. La mayoría de estas medidas son de carácter preventivo y buscan que los individuos sean conscientes de sus responsabilidades concretas y respondan de sus decisiones.

Aunque muchos de los elementos que conforman el régimen de responsabilidad individual ya se encontraban recogidos en las guías de la Autoridad Bancaria Europea, su incorporación expresa en la Directiva supone un salto cualitativo: pasan de ser criterios de *soft law* supervisora a formar parte del derecho positivo. Esto refleja la voluntad del legislador europeo de reforzar su carácter vinculante y homogéneo, y de consolidar la responsabilidad individual como un pilar estructural del marco de gobierno corporativo.

Paralelamente, la CRD VI se alinea con el objetivo de la UE por avanzar hacia un marco regulador más simplificado y previsible, que reduzca cargas administrativas innecesarias —en particular para las entidades más pequeñas— y facilite la labor supervisora, contribuyendo así a una aplicación más eficiente de las normas. En esta línea, la CRD VI integra en el derecho positivo criterios que hasta ahora se encontraban únicamente en guías supervisoras, armoniza el régimen de idoneidad (lo que reduce la fragmentación entre Estados miembros) y delimita con

mayor claridad el colectivo sujeto a evaluación. También permite un enfoque proporcionado al no exigir un nivel concreto de granularidad, ni para el documento de asignación de funciones ni para las declaraciones de responsabilidad²², o al limitar la evaluación supervisora de la idoneidad a los titulares de determinadas funciones clave en entidades grandes. A ello se suma la clarificación del régimen sancionador aplicable a las personas físicas, que refuerza la previsibilidad en la actuación de los supervisores al identificar de forma expresa a la alta dirección y a los titulares de funciones clave como sujetos susceptibles de sanción, así como la introducción de multas coercitivas como instrumento adicional de presión.

No obstante, el carácter mínimo y flexible de la CRD VI hace prever que persistirán diferencias entre los Estados miembros en la interpretación y aplicación de estas disposiciones. Parte de estas divergencias responden a situaciones preexistentes que la CRD VI no ha armonizado plenamente, como la posibilidad de mantener las evaluaciones supervisoras de idoneidad *ex post*. Pero una parte sustancial dependerá de las decisiones que se adopten a escala nacional en relación con aspectos como:

- el nivel de detalle exigido en el documento de asignación de funciones y en las declaraciones individuales de responsabilidad, incluyendo la eventual prescripción de responsabilidades adicionales;
- la extensión de la evaluación supervisora al director financiero y a los responsables de funciones de control interno de entidades no clasificadas como grandes;
- la ampliación del perímetro de titulares de funciones clave sujetos a evaluación supervisora más allá del director financiero y los responsables de funciones de control interno, y
- la configuración de un deber de responsabilidad o de una obligación de adhesión a un código de conducta.

En definitiva, aunque la CRD VI incorpora una parte relevante de los elementos propios de los regímenes de responsabilidad individual, la flexibilidad que deja al desarrollo nacional hará que su implantación práctica avance a distintas velocidades dentro de la UE, lo que da lugar a modelos de rendición de cuentas más o menos exigentes. Aunque un mayor grado de armonización habría sido deseable, parece difícil de alcanzar dada la fragmentación de los marcos nacionales existentes. Así, la reforma reconoce la conveniencia de avanzar hacia una mayor armonización, pero en la práctica otorga prioridad a la flexibilidad nacional como condición necesaria para que la normativa pueda integrarse en sistemas jurídicos y supervisores todavía diversos.

22 No hay que olvidar que, aunque la *Guía sobre gobierno interno* facilita un modelo de declaración, este no es obligatorio.

BIBLIOGRAFÍA

- Autoridad Bancaria Europea. (2025). *Draft revised Guidelines on internal governance under Directive 2013/36/EU*. Consultation Paper, 20, European Banking Authority. <https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/2025-08/654f1ca6-0cad-4a2a-b85c-dd2abfae5fe6/Consultation%20Paper%20on%20draft%20amended%20Guidelines%20on%20internal%20governance.pdf>
- Autoridad Europea de Valores y Mercados y Autoridad Bancaria Europea. (2026). *Draft Joint ESMA and EBA Guidelines on the assessment of the suitability of members of the management body and key function holders under Directive 2013/36/EU and Directive 2014/65/EU*. ESMA35-243228190-8034. Consultation Paper, 03, European Banking Authority. <https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/2026-02/cd383d03-0d19-49a6-81f0-3b5a554886fc/CP%20on%20Joint%20GLs%20on%20suitability.pdf>
- Banco Central Europeo. (2021). *Guide to fit and proper assessments*. https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.fit_and_proper_guide_update202112~d66f230eca.en.pdf
- Banco Central Europeo. (2024). *Draft guide on governance and risk culture*. https://www.bankingsupervision.europa.eu/framework/legal-framework/public-consultations/pdf/ssm.pubcon202407_draftguide.en.pdf?4532f41855e11e6a317fcb07e5532b56&4532f41855e11e6a317fcb07e5532b56
- Banco Central de Irlanda. (2023a). *Individual accountability framework*. <https://www.centralbank.ie/regulation/how-we-regulate/individual-accountability-framework>
- Banco Central de Irlanda. (2023b). *Annex 1 to the Consultation Paper 153. Draft Regulations*. https://www.centralbank.ie/docs/default-source/publications/consultation-papers/cp153/annex-1-to-the-consultation-paper-153-draft-regulations.pdf?sfvrsn=502a991d_4
- De Nederlandsche Bank. (2024). *How to bring the professional oath to life in daily practice*. <https://www.dnb.nl/media/ohbbh4qs/beroepseed-brochure-eng.pdf>
- Dutch Authority for the Financial Markets. (s. f.). *Oath or affirmation*. <https://www.afm.nl/en/sector/themas/verplichtingen-voor-ondernemingen/eed-of-belofte>
- European Commission. (2021). *Impact assessment report Accompanying the documents Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council amending Regulation (EU) No 575/2013 on prudential requirements for credit institutions as regards requirements for credit risk, credit valuation adjustment risk, operational risk, market risk and the output floor Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 2013/36/EU as regards supervisory powers, sanctions, third-country branches, and environmental, social and governance*. Staff Working Document, 320, October 27. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52021SC0320>
- Financial Conduct Authority. (2019). *FG19/2 Senior Managers and Certification Regime: Guidance on statements of responsibilities and Responsibilities Maps for FCA firms*. <https://www.fca.org.uk/publication/finalised-guidance/fg19-02.pdf>
- Oliveira, Rita, Ruth Walters y Raihan Zamil. (2023). "When the music stops – holding bank executives accountable for misconduct". FSI Insights on policy implementation, 48, Financial Stability Institute - Bank for International Settlements. <https://www.bis.org/fsi/publ/insights48.pdf>

Cuadro A.1

Responsabilidades prescritas (Banco Central de Irlanda)**Responsabilidades generales prescritas**

Por el cumplimiento, por parte de la entidad, de sus obligaciones bajo el *Senior Executive Accountability Regime*.

Por el cumplimiento, por parte de la entidad, de sus obligaciones bajo el *Fitness and Probity Regime*.

Integrar los estándares de conducta en toda la entidad.

Liderar el desarrollo de la cultura de la entidad, incluida la implementación de políticas y procedimientos eficaces de gestión de conflictos de interés en relación con los riesgos de protección al consumidor.

Adoptar la cultura de la entidad en la gestión diaria de la entidad.

Supervisar el desarrollo e integración de una cultura positiva, la protección al consumidor y los riesgos de conducta dentro de las políticas y prácticas de remuneración de la entidad.

Asegurar que se tomen medidas para evitar daños o perjuicios adicionales a los clientes cuando la entidad tenga conocimiento de que una decisión, acción o falta de acción ha causado daño o perjuicio.

Considerar adecuadamente el impacto de iniciativas clave del negocio y decisiones estratégicas, y garantizar que se realicen los cambios necesarios antes de su implementación para evitar daños a los clientes.

Salvaguardar la independencia de la función de auditoría interna y supervisar dicha función y al responsable de Auditoría Interna.

Salvaguardar la independencia de la función de cumplimiento normativo y supervisar dicha función y al responsable de Cumplimiento.

Salvaguardar la independencia de la función de riesgos y supervisar dicha función y al responsable de Riesgos.

Liderar el desarrollo y supervisar la implementación de políticas y procedimientos eficaces para la planificación de sucesiones, inducción, formación y desarrollo profesional de todos los miembros del Consejo de Administración.

Asegurar la independencia, autonomía y eficacia de las políticas y procedimientos de la entidad sobre denuncias internas (*whistleblowing*).

Supervisar la implementación de políticas y procedimientos eficaces para la planificación de sucesiones, inducción, formación y desarrollo profesional del personal.

Desarrollar y mantener el plan de recuperación de la entidad; garantizar la elaboración y envío exacto y oportuno de toda la información requerida para fines de recuperación y resolución; implementar las medidas necesarias para la operatividad de estrategias de recuperación y resolución, y supervisar los procesos internos relacionados con su gobernanza, incluida la coordinación del cumplimiento de la entidad en estos aspectos.

Gestionar las pruebas de resistencia internas de la entidad (*stress tests*) y asegurar la exactitud y puntualidad de la información proporcionada al Banco Central de Irlanda para dicho propósito.

Desarrollar y mantener el modelo de negocio.

Gestionar el cálculo y mantenimiento del capital, financiación y liquidez de la entidad.

Gestionar la función de tesorería y los riesgos asociados.

Asegurar la exactitud, integridad y entrega puntual de los informes financieros y declaraciones regulatorias de la entidad.

Desarrollar estructuras y mecanismos para supervisar, monitorizar y evaluar la idoneidad y desempeño del marco de externalización de la entidad, incluidos los acuerdos de externalización y los riesgos asociados.

Gestionar la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (AML/CFT), incluidos el desarrollo, implementación y supervisión de un marco sólido de AML/CFT con sistemas y controles eficaces.

Cumplir los requerimientos relativos a la salvaguarda de los activos de los clientes.

Supervisar el desarrollo, diseño, distribución y revisión de productos y los acuerdos de venta y postventa para asegurar resultados justos para los clientes.

Desarrollar e implementar la estrategia de TIC; garantizar la operación eficiente y segura de los sistemas TIC; supervisar los proyectos TIC, y gestionar y desarrollar los recursos TIC.

Liderar el desarrollo de un marco e implementar los requisitos de conducta, incluida la exactitud, integridad y entrega puntual de la información de conducta.

Desarrollar un estatuto de auditoría interna, desarrollar un plan de auditoría basado en riesgos y asegurar que se tomen acciones apropiadas y oportunas sobre los hallazgos de auditoría.

Gestionar el enfoque de la entidad para identificar, evaluar y gestionar los riesgos relacionados con el clima y el medio ambiente.

Supervisar la adopción de la política de diversidad e inclusión de la entidad.

FUENTE: Banco Central de Irlanda (2023b).

Responsabilidades por sector o circunstancias específicas**Entidades de crédito**

Responsabilidad de supervisar el proceso de concesión de créditos para nuevas operaciones, renovaciones y refinanciaciones; proporcionar análisis y cuestionamiento crítico sobre todos los aspectos de las exposiciones de riesgo crediticio actuales y propuestas, y proporcionar información completa y oportuna a la alta dirección y al comité de crédito sobre el cumplimiento de políticas.

Por circunstancias específicas

Cuando la entidad realice operaciones de negociación por cuenta propia (*proprietary trading*), responsabilidad sobre dichas actividades.

Cuando la entidad no cuente con un responsable de riesgos, responsabilidad del cumplimiento de los sistemas, políticas y procedimientos de gestión del riesgo.

Cuando la entidad externalice su función de auditoría interna, responsabilidad de tomar medidas razonables para garantizar que todas las personas involucradas en dicha función sean independientes de quienes realizan la auditoría externa.

Cuando la entidad haya creado un comité específico para tratar asuntos regulatorios, responsabilidad de gestionar el funcionamiento del comité y de proporcionar informes completos y oportunos a la alta dirección y al Consejo.

FUENTE: Banco Central de Irlanda (2023b).

Cómo citar este documento

Cachá Acosta, M.^a del Mar. (2026). "Hacia una cultura de responsabilidad: el papel de los individuos en la Directiva Europea de Requerimientos de Capital tras las últimas modificaciones". *Revista de Estabilidad Financiera - Banco de España*, 50, primavera. <https://doi.org/10.53479/43309>

Activos comprometidos en operaciones de financiación garantizada en el sector bancario español
Esther Cáceres y Jorge San Vicente

El Programa de Evaluación del FMI para el sistema financiero español: una visión general desde una perspectiva de estabilidad financiera
María Díez Alcoba, Fátima Estacio y Luis Gutiérrez de Rozas

Resolución bancaria y derecho concursal: interacción y fricciones
Juana Pulgar

Número 48 – primavera 2025

El impacto de la DANA de otoño de 2024 desde una perspectiva de estabilidad financiera
Carlos Pérez Montes (coord.), Javier García Villasur, Luis Gutiérrez de Rozas, Gabriel Jiménez, Nadia Lavín, Alexandra Matyunina y Raquel Vegas

La evolución de la calidad del crédito empresarial durante la crisis sanitaria y el ciclo reciente de endurecimiento monetario
Javier Delgado y Eduardo Pérez Asenjo

La evolución de los servicios de pago y su reflejo en la regulación europea
José García Alcorta y Cristina Marín Palomino

A map of the Spanish financial system: A tool for analysing interconnectedness and stress transmission channels
Antonio Sánchez Serrano

Número 49 – otoño 2025

Análisis del mercado de crédito privado en España
Esther Cáceres, Martin Farias, Gianmarco Ruzzier y Clara (Chi) Xu

El recurso de las empresas al crédito comercial y su relación con el crédito bancario en España
Miguel García-Posada, Sergio Mayordomo, Álvaro Menéndez y Maristela Mulino

El impacto del apagón del 28 de abril de 2025 sobre los sistemas de pago en España
Lourdes Cremades, Álvaro Esandi y Miguel Pérez

Consolidación bancaria y márgenes de las operaciones bancarias de préstamos y depósitos de las sociedades no financieras en España
Luis Medrano Adán y Vicente Salas Fumás

Determinants of internal ratings-based credit risk-weighted assets in Europe: 2015-23
Juan Carlos García-Céspedes y Rubén García-Céspedes

El Banco de España y la arquitectura de la supervisión bancaria en el siglo XX a través de sus momentos clave: 1921, 1962 y 1977
Joaquim Cuevas y María Ángeles Pons

Quinta Conferencia de Estabilidad Financiera del Banco de España y del CEMFI