
19.06.2025

**Navegar por la complejidad: legitimidad y rendición de cuentas
en los bancos centrales modernos ***

International Legal Conference/Banco de España
Madrid

José Luis Escrivá
Gobernador

* Traducción al español del original en inglés

Quisiera comenzar dando los buenos días a los distinguidos invitados, compañeros y amigos que nos acompañan hoy.

Es un placer contar con la presencia de tantos profesionales destacados —expertos del ámbito jurídico, representantes del mundo académico y colegas de bancos centrales— reunidos aquí para reflexionar sobre los fundamentos jurídicos que sustentan nuestros sistemas financieros.

Permitanme empezar agradeciendo su presencia y valiosas observaciones al ministro de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. Sus reflexiones sobre los retos que afronta el sistema judicial nos recuerdan que unas instituciones fuertes —ya pertenezcan al ámbito judicial o al financiero—, son esenciales para proteger los derechos de los ciudadanos y para el correcto funcionamiento de una economía de mercado.

La presencia de todos ustedes hoy aquí en representación de más de 40 instituciones envía un mensaje poderoso: que un banco central eficaz no se sustenta únicamente en modelos económicos o en herramientas técnicas. También se basa en marcos jurídicos e institucionales sólidos que le proporcionan la legitimidad, la estabilidad y la claridad necesarias para cumplir su mandato en un mundo complejo y en constante evolución.

Con todo, pese a la importancia de estos marcos, muchas veces se pasan por alto. La arquitectura jurídica en la que se sustentan nuestros sistemas financieros suele operar en un segundo plano, discreta, pero esencial, y solo cuando se le pone a prueba —por ejemplo, en una situación de crisis, se nos recuerda el papel fundamental que desempeña. Es precisamente esta arquitectura jurídica e institucional la que permite a los bancos centrales y a los supervisores actuar con autoridad y legitimidad.

La legitimidad es la piedra angular de la independencia de un banco central. Y la primera lección a este respecto es clara: la legitimidad de un banco central independiente se basa, en última instancia, en su capacidad para cumplir su mandato con eficacia. La confianza no se otorga de manera abstracta, sino que se gana mediante la consecución constante de resultados concretos, en especial para mantener la estabilidad de precios, contribuir a la estabilidad financiera y, más en general, el ejercicio profesional y disciplinado de sus funciones. Cuando un banco central demuestra esta eficacia, su independencia no solo está justificada, sino que también se ve reforzada.

No obstante, por sí solo, el cumplimiento del mandato no es suficiente. La legitimidad está estrechamente vinculada a la rendición de cuentas. La credibilidad de una institución aumenta cuando sus competencias se entienden con claridad, se ejercen con transparencia y se someten a una vigilancia adecuada. Sin rendición de cuentas, la independencia puede parecer opaca o ilimitada. Sin legitimidad, incluso las decisiones técnicamente más sólidas pueden tener difícil aceptación por la opinión pública.

Esto me lleva a la conversación a la que hemos asistido esta mañana, un debate fructífero y oportuno sobre la rendición de cuentas. Me gustaría profundizar en este tema ofreciendo una perspectiva sobre la forma en que los bancos centrales —como instituciones independientes con responsabilidades que van evolucionando— se están adaptando a los retos que plantean la creciente complejidad, la internacionalización de nuestras funciones

y las crecientes expectativas de transparencia por parte del público, y todo lo que esto implica para nuestra legitimidad.

En el Banco de España hemos sido testigos de cómo han evolucionado nuestras funciones, tanto en términos de alcance como de visibilidad. Durante las dos últimas décadas hemos experimentado una transformación profunda. En respuesta a crisis sucesivas —de la crisis financiera global a la pandemia, y, actualmente, un panorama geopolítico más fragmentado, así como los diferentes fenómenos climáticos extremos— los mandatos de los bancos centrales se han ampliado, sus herramientas se han diversificado y sus entornos operativos son más globales y están más interconectados.

Esta transformación ha mejorado nuestra capacidad para gestionar riesgos con múltiples facetas, pero también ha introducido nuevas tensiones en nuestro modelo institucional. La independencia, antiguamente anclada firmemente en un mandato limitado de mantener la estabilidad de precios, debe coexistir ahora con responsabilidades más amplias. Y ese ámbito de competencias más amplio conlleva mayores exigencias de transparencia, rendición de cuentas y compromiso público.

Esto nos lleva a un reto fundamental para los bancos centrales modernos: cuanto más complejas sean nuestras instituciones, más imperiosa es la necesidad de que nuestras acciones sigan estando firmemente arraigadas en la ley. Nuestra interpretación de los mandatos que nos han encomendado debe ser rigurosa, disciplinada y transparente. Esto no es solo una cuestión de principios, sino una necesidad práctica para mantener la confianza de los ciudadanos y garantizar la eficacia de nuestras decisiones a largo plazo. Permitanme profundizar en este tema. Los bancos centrales de hoy ya no son las instituciones de la década de los noventa. Ahora operamos en múltiples ámbitos: la política monetaria, la supervisión macroprudencial y microprudencial, la estabilidad financiera, la infraestructura de pagos, la planificación de la resolución y, de manera creciente, en áreas como el cambio climático y la transformación digital.

Esta naturaleza multidisciplinar trae consigo tanto oportunidades como retos, ya que nos permite adoptar una visión más holística del sistema financiero, pero también plantea interrogantes importantes sobre la coherencia interna, el equilibrio entre las sinergias y los conflictos de intereses, y la forma de garantizar que cada función sirva al interés público sin menoscabo de las demás.

A medida que nuestra estructura interna se torna más compleja, también lo hace el riesgo de fragmentación o de que las líneas de responsabilidad se difuminen. Algunas funciones requieren una separación estricta —lo que a menudo llamamos «murallas chinas»—, mientras que otras se benefician de la integración. Alcanzar el equilibrio adecuado es una tarea continua que requiere una gobernanza meticolosa y unos marcos operativos sólidos. Si la complejidad no se gestiona bien, puede generar ineficiencias o, aún peor, erosionar la legitimidad.

Al mismo tiempo, nuestro trabajo ha pasado a tener un carácter cada vez más internacional. La regulación financiera, la política monetaria y la supervisión de las entidades transfronterizas ya no son competencias estrictamente nacionales y exigen una interlocución constante con organismos supranacionales, instituciones homólogas y

marcos jurídicos internacionales. Esta internacionalización enriquece nuestra perspectiva, pero también dificulta las líneas de rendición de cuentas. Los ciudadanos y los parlamentos esperan respuestas de las autoridades nacionales, incluso cuando las decisiones están determinadas por negociaciones a escala global.

En este contexto, el diseño institucional es importante. Hoy nos acompañan muchos colegas de Latinoamérica. A diferencia del modelo basado en la separación de las funciones de supervisión que predomina en gran parte de la región, el Banco de España integra múltiples funciones bajo un mismo techo. Aunque esta multifuncionalidad es compleja, también tiene ventajas. Todo lo que hacemos está relacionado con las entidades de crédito, y cuantas más perspectivas tengamos sobre ellas, mejor cumpliremos nuestras responsabilidades.

Pero la multifuncionalidad también exige claridad y requiere que seamos explícitos sobre cómo se toman las decisiones, cómo se asignan las responsabilidades y cómo se gestionan los posibles conflictos. Nos obliga a ser transparentes no solo en relación con nuestros resultados, sino también con nuestros procesos.

Con todo, como nos recuerda la literatura académica, las instituciones independientes con poderes delegados pueden enfrentarse a un déficit de legitimidad, sobre todo cuando van más allá de sus mandatos. A medida que aumentan las responsabilidades, también lo hace la tentación de reinterpretar los mandatos existentes para abarcar nuevas áreas.

Hay que resistir esa tentación.

En este contexto cabe destacar dos obligaciones.

Primero, se debe hacer una interpretación rigurosa y estricta de nuestros mandatos legales. Los bancos centrales no pueden asumir las responsabilidades de otras instituciones. Como institución no electa, carecemos de un mandato político, así como del conjunto completo de instrumentos necesarios. Nuestro objetivo principal debe seguir siendo la estabilidad de precios. La consecución de otros objetivos —por importantes que sean— debe corresponder en última instancia a quienes tienen legitimidad democrática para ello. La sociedad es quien debe decidir, a través de sus procesos políticos, cómo priorizarlos y conseguirlos. En las sociedades democráticas, las instituciones imparciales deben ejercer los poderes que les han sido delegados con arreglo a unos límites claramente definidos. Debemos preguntarnos constantemente no sólo qué podemos hacer, sino también y sobre todo, qué estamos facultados para hacer y qué se espera que hagamos. Nuestra legitimidad depende de que nos mantengamos dentro de los límites de los marcos jurídicos que nos definen.

Segundo, un compromiso renovado y más profundo con la rendición de cuentas. Debemos explicar nuestras decisiones, no solo en términos técnicos, sino también de manera comprensible, clara y adecuada para los ciudadanos. Esto va más allá de las comparecencias ante los parlamentos o de la publicación de las decisiones. Requiere promover una cultura de apertura, claridad y compromiso constructivo e implica explicar lo que hacemos, por qué lo hacemos, cuáles son los límites de nuestras competencias y las probables consecuencias de nuestras actuaciones.

Este esfuerzo es aún más importante en momentos de incertidumbre. Y la incertidumbre, como todos sabemos, es el rasgo definitorio de nuestro tiempo. Vivimos en una época de profundos cambios estructurales en la economía mundial que abarcan desde la disruptión tecnológica y el cambio demográfico hasta la inestabilidad geopolítica y la reconfiguración de las cadenas globales de valor.

Estos cambios son difíciles de modelizar, y más aún de predecir. Generan perturbaciones difíciles de clasificar y con frecuencia conllevan la necesidad de realizar valoraciones y tomar decisiones en tiempo real. En tal contexto, para preservar la independencia es necesaria una aplicación coherente, transparente y disciplinada de nuestros mandatos.

En el Banco de España somos conscientes de esta responsabilidad. Por este motivo, el Consejo de Gobierno ha puesto en marcha una evaluación externa de la Ley de Autonomía de 1994. El propósito de esta Ley era alinear el Banco con los requerimientos del Sistema Europeo de Bancos Centrales, otorgándole independencia operativa en materia de política monetaria.

En el proceso de evaluación en curso se examina si este marco jurídico sigue siendo adecuado para su finalidad. La evaluación nos permitirá identificar áreas que puede ser necesario reformar para afrontar los retos actuales.

También hemos creado una Oficina Independiente de Evaluaciones, lo que subraya nuestro compromiso con la excelencia, para garantizar que el Banco de España no solo lleva a cabo procedimientos rigurosos de evaluación interna, sino también que se realizan evaluaciones externas para mejorar nuestra eficiencia, aprovechar las posibles sinergias y mantener los máximos estándares de calidad operativa.

De forma paralela, en el marco de nuestro Plan Estratégico 2030 estamos acometiendo una transformación integral de nuestras estructuras organizativas y procesos operativos. El objetivo de esta transformación es cambiar profundamente nuestra forma de trabajar, de colaborar y de aportar valor público.

Uno de los pilares fundamentales de esta transformación es avanzar hacia el trabajo basado en proyectos, que en nuestra opinión permite una mayor flexibilidad, capacidad de respuesta y colaboración entre las distintas funciones. Al alejarnos de los rígidos silos departamentales, estamos fomentando un enfoque más integrado para la resolución de problemas que incentiva las sinergias entre disciplinas y promueve un objetivo común.

La tecnología desempeña un papel crucial en este proceso. Estamos invirtiendo en IA, extendiendo el uso de análisis basados en datos y reforzando nuestras capacidades de supercomputación a través de una asociación estratégica con el Barcelona Supercomputing Center. Estas herramientas nos ayudarán a procesar volúmenes ingentes de información de manera más eficiente, mejorar nuestras previsiones y contribuir a la formulación de políticas basada en la evidencia.

También nos estamos focalizando más en la gestión del talento ampliando nuestros programas de formación, apoyando la movilidad interna y diseñando planes de carrera profesional que reflejen las nuevas competencias que requiere un banco central moderno.

Nuestro objetivo es empoderar a nuestros empleados para que crezcan profesionalmente al tiempo que realizan contribuciones significativas a la misión de la institución.

En último término, estas reformas van más allá de la eficiencia interna y tienen por objeto reforzar la legitimidad del Banco de España ante la opinión pública. En una época de cambios rápidos y de mayor escrutinio, debemos demostrar no solo que somos capaces de servir a la sociedad, sino también que rendimos cuentas, actuamos con transparencia y estamos comprometidos con dicho servicio.

Quisiera concluir con un mensaje sencillo pero esencial: en una época de incertidumbre y complejidad crecientes y de mayores expectativas de la opinión pública, la credibilidad de los bancos centrales dependerá tanto de lo que hacemos como de cómo lo hacemos.

Para responder a este mayor escrutinio sin comprometer nuestra eficacia, debemos reforzar nuestra autodisciplina institucional mediante mandatos claros, procesos internos sólidos, una supervisión adecuada, tanto interna como externa, y una cultura profunda de apertura y transparencia.

Mientras navegamos por este panorama incierto, debemos permanecer anclados a los principios que nos han guiado desde hace mucho tiempo: la seguridad jurídica, la disciplina institucional y el compromiso de servicio público. Estos principios constituyen no solo los cimientos de una buena gobernanza, sino también el pilar de la confianza de los ciudadanos.

Además, En última instancia, la confianza es nuestro activo más valioso. Debemos ganárnosla cada día, con cada decisión, con humildad, transparencia y determinación.

Muchas gracias por su atención.