

23.03.2026

El ejercicio de la independencia en las instituciones de supervisión y control

Encuentro de Alto Nivel: “Control externo e independencia”

Tribunal de Cuentas

Madrid

José Luis Escrivá

Gobernador

Buenos días,

Permítanme comenzar expresando mi agradecimiento al Tribunal de Cuentas por invitarme a participar en estas jornadas y por brindarme la oportunidad de reflexionar sobre una cuestión que no es accesorio para nuestras instituciones, sino constitutiva de su propia legitimidad: cómo combinar autonomía funcional, control externo y responsabilidad democrática.

El título de este encuentro, *Control Externo e Independencia*, apunta a **una tensión que, a primera vista, puede parecer incómoda**. Sin embargo, lejos de ser un problema, esa tensión **forma parte del funcionamiento normal —y necesario— de una democracia madura**. Reúne dos principios que a menudo se presentan como opuestos, pero que, bien entendidos, no solo no se contradicen, sino que se sostienen mutuamente.

La independencia sin control corre el riesgo de convertirse en opacidad. El control sin independencia, por el contrario, puede vaciar de contenido el mandato técnico de una institución. Esa tensión —bien gestionada— es exactamente la que debe existir en una democracia avanzada.

Estas reflexiones se apoyan también en aportaciones intelectuales que ayudan a ordenar el debate. Permítanme mencionar a **Paul Tucker**, ex subgobernador del Banco de Inglaterra, a quien considero **una de las voces que mejor ha interpretado los límites de los mandatos de instituciones independientes** desde la perspectiva de la banca central. En un texto reciente, Tucker recordaba cómo, tras la crisis financiera global, el propio Banco de Inglaterra pidió al Parlamento **no asumir determinadas competencias y añadir salvaguardas adicionales a otras, precisamente por razones de legitimidad democrática**. Lo hacía —decía— desde una cultura institucional del “*no nos hagan demasiado poderosos*”. Esa reflexión encierra una idea fundamental: **la independencia no se fortalece ampliando indefinidamente el poder, sino ejerciéndolo con límites claros**.

Porque **la independencia de las instituciones no es un fin en sí mismo**. Cuanto mayor es la autonomía funcional de una institución, mayor debe ser también la exigencia de transparencia, explicación pública y sometimiento al escrutinio democrático.

La independencia institucional responde siempre a una decisión democrática: sustraer determinadas funciones al corto plazo político para que puedan ejercerse con estabilidad, continuidad, especialización técnica y orientación al interés general. Precisamente por ello, la independencia debe entenderse como poder delegado, no como un espacio inmune al control.

En las democracias avanzadas, **una parte creciente del poder público reside hoy en autoridades no electas** —bancos centrales, reguladores, agencias independientes— que adoptan decisiones con efectos macroeconómicos, distributivos y sociales muy relevantes. La existencia de estas instituciones es fundamental. Sin embargo, el sistema democrático no siempre se ha rediseñado de forma plenamente consciente y principiada para acomodar ese desplazamiento de poder.

Aquí aparece una idea central: **la legitimidad no es un lujo; es una condición de funcionamiento**. Los sistemas políticos solo resisten crisis, errores y shocks si las instituciones son percibidas como legítimas incluso cuando se equivocan. En una democracia representativa, esa legitimidad se apoya en un mecanismo claro: la posibilidad de sustituir a los gobernantes. En el caso de las autoridades independientes, ese mecanismo no existe, lo que hace imprescindible compensar esa ausencia mediante otros instrumentos igualmente exigentes.

Por eso, la **autoridad independiente solo es legítima si se concibe y se ejerce como poder delegado**, nunca como poder propio o soberano. De esto se derivan **tres principios fundamentales: mandatos claros y evaluables** fijados por representantes electos; **autocontención** cuando las decisiones desbordan el ámbito técnico y entran en el terreno de los juicios de valor políticos; y una **rendición de cuentas** robusta, adaptada a la intensidad del poder ejercido.

Estos principios imponen una **responsabilidad muy concreta a quienes dirigimos instituciones independientes**: la de interrogarnos de manera constante sobre si nuestras actuaciones se sitúan dentro del mandato legal que se nos ha confiado, si hemos explicado con suficiente claridad nuestras decisiones y si podemos —y debemos— hacer más en términos de transparencia y rendición de cuentas. Esta reflexión permanente no debilita la independencia; la sostiene.

Ahora bien, este marco conceptual se enfrenta hoy a desafíos crecientes.

Este debate se ha intensificado en los últimos años porque las instituciones independientes operan hoy en un **entorno mucho más complejo que hace unas décadas**. En el caso de los bancos centrales, esta transformación resulta especialmente visible tras la **ampliación de sus competencias** como consecuencia de la sucesión de crisis —financiera, soberana, pandémica y geopolítica— y de las reformas posteriores.

Hoy, los bancos centrales no actúan únicamente en el ámbito de la política monetaria. Asumen también funciones de supervisión de las entidades de crédito, tanto en materia de solvencia como de conducta con los clientes; vigilan la estabilidad del sistema financiero en su conjunto y diseñan políticas macroprudenciales orientadas a identificar y mitigar riesgos sistémicos; gestionan el efectivo, velan por el buen funcionamiento de los sistemas de pago, y participan en la gestión de la deuda pública.

Esta **acumulación de funciones** amplía inevitablemente su visibilidad y su exposición pública, y refuerza la necesidad de una rendición de cuentas acorde con la relevancia de las decisiones que adoptan.

La complejidad de este entorno exige **reforzar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas**, adaptándolos a mandatos diversos que pueden generar sinergias, pero también tensiones. Mal gestionada, esta complejidad puede erosionar la confianza pública y, con ella, la legitimidad.

A ello se suma una **dimensión internacional** cada vez más relevante. Las instituciones multilaterales y las redes de cooperación entre autoridades refuerzan la legitimidad,

favorecen el aprendizaje mutuo y contribuyen a anclar las decisiones técnicas en estándares compartidos.

En este contexto, observamos **dos presiones simultáneas y aparentemente opuestas**: por un lado, una creciente interferencia política sobre los bancos centrales; por otro, la tentación de los propios bancos centrales de pronunciarse sobre materias que exceden su mandato. Ambas dinámicas erosionan la legitimidad.

La independencia tiene un precio: operar estrictamente dentro del mandato legal. Una institución independiente no se fortalece ampliando indefinidamente su campo de autoridad, sino demostrando rigor en el ejercicio del mandato que le ha sido confiado y distinguiendo con claridad lo que le corresponde hacer de lo que corresponde decidir a otros poderes con legitimidad democrática directa.

En el caso del Banco de España, la independencia tiene un anclaje jurídico claro.

En el plano europeo, el artículo 130 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece con nitidez la prohibición de aceptar instrucciones de gobiernos u otras instituciones en el ejercicio de las funciones del Eurosistema. Se trata de derecho primario de la Unión, modificable solo por unanimidad de los Estados miembros. **Cuando hablamos de independencia del Banco de España, hablamos de una obligación contraída con el conjunto de la Unión.**

En el plano nacional, la **Ley de Autonomía del Banco de España articula esa independencia en términos funcionales, orgánicos y financieros.** Pero esa misma ley impone, de forma inseparable, obligaciones de rendición de cuentas. El legislador entendió que independencia y rendición de cuentas son condiciones simultáneas, no alternativas. El contrato institucional tiene dos partes: mandato delimitado y explicación pública de las decisiones. Si una falla, el contrato se rompe.

Ese equilibrio se articula mediante instrumentos estables: comparecencias parlamentarias, informes públicos diferenciados (Informe Anual, Informe de Estabilidad Financiera) y calendarios de publicación conocidos. Más allá del marco legal, la independencia se preserva también mediante hábitos institucionales coherentes con su lógica: transparencia, explicación pública, aceptación del escrutinio y claridad en la delimitación del propio mandato. La rendición de cuentas no es una carga añadida a la independencia; es una de las formas en que la independencia se justifica, se ordena y se protege.

La Ley de Autonomía del Banco de España se aprobó en 1994, en un contexto muy distinto al actual. Este cambio de entorno invita legítimamente a reflexionar sobre la gobernanza y la legitimidad institucional en 2026.

Por ello, el Plan Estratégico 2030 del Banco de España sitúa la independencia, la transparencia y la rendición de cuentas como valores esenciales y palancas de transformación.

En este marco se inscribe el **proceso de autoevaluación desarrollado en 2024 y 2025**, con motivo del 30º aniversario de la Ley de Autonomía. Un informe externo, elaborado por tres expertos internacionales, confirmó la solidez de la legitimidad y la calidad técnica de las decisiones, al tiempo que identificó áreas de mejora que el Consejo de Gobierno ha asumido analizar.

Las **líneas de trabajo se concentran en dos ámbitos**: el **refuerzo de la gobernanza** —avanzando hacia modelos más colegiados y revisando reglas de composición y nombramiento— y el **fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas**, adaptando los mecanismos a la naturaleza específica de cada función del Banco.

Algunas mejoras podrán abordarse internamente; otras corresponderán al legislador. Distinguir con claridad entre ambos planos forma parte también de una comprensión exigente de los límites institucionales.

Para concluir, permítanme una reflexión adicional: el **Banco de España y el Tribunal de Cuentas, así como muchas de las instituciones aquí presentes, operan en ámbitos distintos, pero comparten una misma lógica institucional**: ejercen funciones que requieren autonomía de criterio y, al mismo tiempo, una particular intensidad de justificación pública.

La tensión que enfrenta el Tribunal de Cuentas —cómo ejercer control sin invadir la esfera de discrecionalidad legítima— es estructuralmente similar a la que enfrentamos los bancos centrales cuando definimos los límites de nuestro mandato. Esa tensión no es un defecto del sistema; es una de sus garantías.

La independencia no reduce la exigencia democrática; la aumenta. Cuanto mayor es la autonomía funcional, mayor debe ser la claridad del mandato, la precisión de los límites y la normalidad del escrutinio.

La independencia no se protege alejándose del control, sino aceptándolo; no se refuerza con silencio, sino con explicación; no se legitima por la ausencia de interferencias, sino por la transparencia con la que se ejerce el poder delegado.

En una democracia avanzada, independencia y control no son principios en conflicto, sino condiciones que se necesitan mutuamente. Y cuando esa relación funciona, no solo se fortalecen las instituciones: se fortalece la democracia misma.