



Madrid, 29 de julio de 2025

## **Comunicado del Consejo de Gobierno en relación con el informe de los expertos sobre la independencia, autonomía, transparencia y rendición de cuentas en el Banco de España**

Con ocasión del trigésimo aniversario de la Ley de Autonomía del Banco de España (LBE), el Banco de España inició el pasado mes de enero un proceso de reflexión sobre la independencia, la transparencia y la rendición de cuentas de la institución, con el objetivo último de identificar aspectos a reforzar y mejorar en su marco de actuación. Este proceso —que comenzó con la conferencia “La independencia de los bancos centrales ante los retos presentes y futuros” — se enmarca en un contexto histórico de profundos cambios, tanto en el ámbito de la atribución de funciones a los bancos centrales, como del marco institucional en el que se desarrollan algunas de ellas, como la política monetaria o la supervisión microprudencial.

Para articular este análisis, el Consejo de Gobierno acordó la creación de un grupo de trabajo interno liderado por la consejera ejecutiva Lucía Rodríguez Muñoz<sup>1</sup>. A efectos de dar contexto al análisis, se encargó un informe a tres expertos externos, Daniel Innerarity, Rosa Lastra y Joaquín Vial<sup>2</sup>. Los tres expertos, tras recabar un amplio espectro de opiniones de representantes de distintas instituciones y ámbitos de la sociedad, así como del propio Banco de España, elaboraron un informe que fue presentado ante el Consejo de Gobierno en un seminario el pasado 27 de junio y que se publica hoy.

El Consejo de Gobierno del Banco de España da la bienvenida al informe de los tres expertos y agradece su diagnóstico y análisis que servirá, junto con otros elementos, para nutrir la reflexión interna sobre la independencia, la transparencia y la rendición de cuentas en la que está inmersa la institución.

El informe incluye recomendaciones concretas sobre cómo reforzar estos aspectos. En particular, los expertos parten de un diagnóstico positivo del desempeño de la institución, sustentado por una elevada valoración de su legitimidad e independencia, que se ha constatado en las múltiples reuniones que han mantenido con una gran variedad de interlocutores, tanto dentro como fuera de nuestro país. Al mismo tiempo, los expertos identifican distintas áreas de mejora. Constatan que existe margen de progreso en la gobernanza de la institución, de forma que se avance hacia un modelo más colegiado y se refuercen

---

1 Forman parte asimismo del grupo de trabajo interno Javier Priego y Montserrat Martínez Parera.

2 Daniel Innerarity es Catedrático de filosofía política y social y director del Instituto de Gobernanza Democrática, así como titular de la Cátedra Inteligencia Artificial y Democracia del Instituto Universitario Europeo en Florencia. Rosa Lastra es Catedrática de Derecho Internacional Monetario y Financiero en la Universidad Queen Mary de Londres y asesora especializada de la Cámara de los Lores en distintas ocasiones. Por su parte, Joaquín Vial es consejero del Consejo Fiscal Autónomo de Chile. Entre 2012 y 2022, fue Consejero y Vicepresidente del Banco Central de Chile. Es investigador principal en CLAPES UC y profesor del Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile.

los procesos de nombramiento de los miembros de los órganos de gobierno. Señalan también la necesidad de actualizar el marco de referencia del Banco, para formalizar en la LBE no solo las nuevas competencias atribuidas en otras disposiciones normativas —como la de política macroprudencial, entre otras— sino también la necesidad de rendir cuentas a la sociedad en el ejercicio de éstas. El alcance de la función de asesoramiento al gobierno es otro de los aspectos que los expertos apuntan conveniente definir mejor. Por último, ofrecen también medidas concretas para reforzar la transparencia, la rendición de cuentas y la comunicación con la sociedad.

El Consejo de Gobierno, en sus sesiones del 14 y 29 de julio, ha deliberado, a partir del informe de los expertos, sobre la necesidad de perfeccionar el marco de actuación de la institución para, entre otros, ajustarlo a sus competencias actuales, así como sobre posibles vías para reforzar la percepción de su legitimidad, mejorar su gobernanza, transparencia y la necesaria rendición de cuentas ante la sociedad como institución independiente. Algunos aspectos de este debate requerirían modificar disposiciones con rango de ley y su iniciativa, por tanto, corresponde a otras instituciones, sin perjuicio del análisis que pueda hacer al respecto el Consejo de Gobierno. En paralelo, otras iniciativas pueden llevarse a cabo con acuerdo del propio Consejo de Gobierno mediante la modificación del Reglamento Interno del Banco de España o de la práctica diaria y los compromisos asumidos por la institución.

La reflexión del Consejo de Gobierno continuará a partir de ahora articulada en torno a tres elementos.

En el ámbito de la gobernanza, el Consejo de Gobierno toma nota de la recomendación de los expertos de otorgar un mayor papel a las Cortes Generales en los procesos de nombramiento de los miembros de sus órganos de gobierno, en línea con la práctica de otras autoridades independientes en España. También valora de forma positiva avanzar hacia un modelo de gobernanza más colegiado. A tal efecto, el Consejo profundizará en el análisis de propuestas concretas, con la vista puesta en subsiguientes mandatos, sobre la base de las mejores prácticas internacionales.

Del mismo modo, el Consejo comparte la necesidad de reflexionar sobre la implementación práctica de la función de asesoramiento al Gobierno recogida en la LBE y enfatiza la conveniencia de profundizar en las medidas de transparencia, rendición de cuentas y comunicación. A este respecto, se considera que el ejercicio de cada una de las funciones del Banco de España debe tener claramente establecidos los mecanismos correspondientes de rendición de cuentas. De este modo, valorar los mecanismos actuales y las mejoras necesarias formará parte de la reflexión del Consejo de Gobierno. La importancia de reforzar estos elementos se corresponde bien con los valores y objetivos del Plan Estratégico 2030 del Banco de España.

En este contexto, el Consejo inicia una reflexión con el objeto de identificar ámbitos precisos de actuación y mejora en torno a la independencia, transparencia y rendición de cuentas. Prevé publicar sus conclusiones a lo largo del primer semestre de 2026.

*Reproducción permitida solo si se cita la fuente*

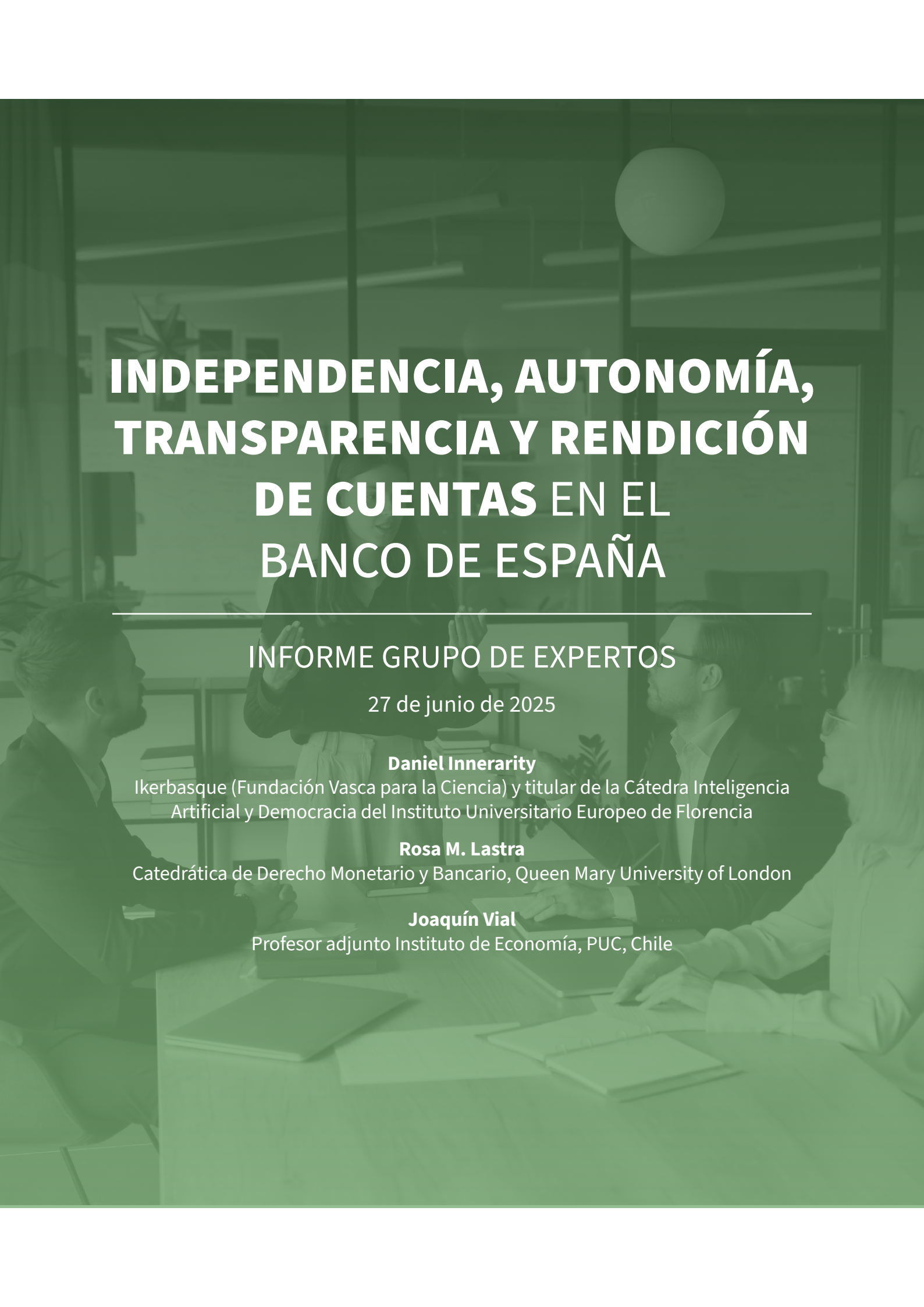
Para más información: Tel. +34 91 338 5044 / 6097 / 5318 / 8839 / 6175 / 4397 / 5936 | [www.bde.es](http://www.bde.es) Correo electrónico: [comunicacion@bde.es](mailto:comunicacion@bde.es)

X@BancoDeEspana

 @Banco De España

 @BancoDeEspana

 @bdeeuro



# INDEPENDENCIA, AUTONOMÍA, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL BANCO DE ESPAÑA

---

## INFORME GRUPO DE EXPERTOS

27 de junio de 2025

**Daniel Innerarity**

Ikerbasque (Fundación Vasca para la Ciencia) y titular de la Cátedra Inteligencia Artificial y Democracia del Instituto Universitario Europeo de Florencia

**Rosa M. Lastra**

Catedrática de Derecho Monetario y Bancario, Queen Mary University of London

**Joaquín Vial**

Profesor adjunto Instituto de Economía, PUC, Chile

# ÍNDICE

3	RESUMEN EJECUTIVO
5	I. INTRODUCCIÓN
7	II. MARCO CONCEPTUAL SOBRE INDEPENDENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DEL BANCO CENTRAL
12	III. DIAGNÓSTICO
12	a. Órganos de gobierno, nombramientos y atribuciones
15	b. Funciones
21	c. Autonomía financiera y situación patrimonial
22	d. Gestión integral de riesgos y gestión interna
24	e. Rendición de cuentas y transparencia
26	IV. RECOMENDACIONES
37	V. CONCLUSIÓN Y RESUMEN DE RECOMENDACIONES
42	ANEJO 1: Reflexiones adicionales sobre la independencia de los bancos centrales y la rendición de cuentas. Categorías de la independencia de los bancos centrales
45	ANEJO 2: Evolución del marco jurídico de la independencia del Banco de España
49	ANEJO 3: Banca central y cambio climático
51	ANEJO 4: Nombramientos y duración de mandatos en los bancos centrales

## RESUMEN EJECUTIVO

---

La independencia del banco central —política, económica, jurídica y social— es esencial para su buen funcionamiento. Esta debe ejercerse con máxima transparencia y con una rendición de cuentas activa. En un contexto de ampliación de los mandatos de los bancos centrales, el diagnóstico de este estudio indica que el Banco de España goza de una percepción positiva en cuanto a su independencia y capacidad técnica. No obstante, en el curso de este estudio se han identificado posibilidades de mejora en seis áreas, algunas de las cuales requerirían modificaciones legales.

### 1. Gobernanza

Se identifican áreas de mejora o revisión en los siguientes aspectos relativos a los órganos de gobierno:

- Reformar el proceso de nombramiento del Gobernador/Gobernadora, Subgobernador/Subgobernadora y consejeros/consejeras no natos, incluyendo comparecencias parlamentarias y, de ser posible, aprobación o no objeción del Congreso.
- Crear un puesto de Segundo Subgobernador para fomentar una gobernanza más colegiada, que asumiría las tareas de sustitución del Gobernador.
- Formalizar la participación del Primer Subgobernador en el Consejo de Supervisión Europeo.
- Limitar el derecho a voto de los consejeros natos, manteniéndolos solo con voz.
- Ampliar los mandatos del Gobernador y Subgobernador a ocho años sin reelección.

### 2. Función de supervisión y estabilidad financiera

Dado el protagonismo creciente de la política macroprudencial, se propone:

- Institucionalizar reuniones semestrales del Consejo de Gobierno para evaluar el ciclo de crédito y decidir sobre instrumentos de la política macroprudencial.
- Publicar el Informe de Estabilidad Financiera con todos los antecedentes de las decisiones adoptadas.

Se propone también reflexionar sobre la arquitectura institucional en el ámbito de la solidez y la solvencia del sistema financiero, considerando una autoridad única de resolución.

### 3. Función de asesoramiento al Gobierno

Dada la falta de concreción en la vigente ley sobre el alcance de esta función y la variabilidad en su ejercicio, no solo entre distintas jurisdicciones, sino también a lo largo del tiempo, se recomienda:

- Un proceso de reflexión sobre el alcance de esta función, involucrando, en una fase interna, al Consejo de Gobierno y, en una fase externa, a otros poderes del Estado.
- Definir la agenda de estudios previa consulta a distintos actores y organismos.

- Que los estudios estén alineados, directa o indirectamente, con los mandatos del Banco, evitando recomendaciones prescriptivas ajenas a dichos mandatos.
- Que se distinga claramente entre documentos de investigación bajo la responsabilidad de sus autores y aquellos documentos que representan la posición institucional.

#### **4. Autonomía financiera y gestión patrimonial**

Es un elemento fundamental de la definición de independencia en el SEBC (junto con la independencia personal, institucional y funcional). Ante posibles pérdidas en el estado de resultados, se recomienda:

- Realizar proyecciones periódicas del balance y de su sensibilidad a distintas perturbaciones.
- Definir estrategias frente a un posible deterioro patrimonial significativo.
- Mejorar la comunicación pública sobre estos temas de forma clara y accesible.

#### **5. Gestión interna y eficiencia**

Se propone:

- Crear una Gerencia General para optimizar la gestión de recursos y revisar los procesos de Recursos Humanos.
- Establecer una Dirección General de Riesgos encargada de definir políticas y coordinar la identificación y mitigación de los riesgos, que dependa directamente del Consejo de Gobierno y reporte regularmente a este.

#### **6. Transparencia, rendición de cuentas y comunicación**

Se destacan varias medidas:

- Ampliar las comparecencias del Gobernador ante el Parlamento más allá del Informe Anual.
- Incluir de manera transversal aspectos relacionados con la rendición de cuentas en el Plan Estratégico institucional que involucren a los diversos departamentos del Banco.
- Promover investigaciones parlamentarias sobre temas transversales, como digitalización o sostenibilidad.
- Incluir formación en comunicación en los programas de liderazgo.
- Fomentar una comunicación activa, descentralizada y adaptada a la diversidad territorial y lingüística.
- Publicar actas anonimizadas de decisiones macroprudenciales con desfase temporal.
- Revisar el contenido y lenguaje de los informes clave para hacerlos más breves, comprensibles y orientados al futuro.



# I. Introducción

---

## a. Descripción del mandato

Con ocasión del trigésimo aniversario de la Ley de Autonomía del Banco de España (LABE), el Consejo de Gobierno del Banco de España, a propuesta del Gobernador, aprobó el 24 de septiembre de 2024 la creación de un grupo de trabajo sobre la citada Ley, dirigido por la Consejera Lucía Rodríguez y del que forman parte asimismo Javier Priego y Montserrat Martínez Parera.

En el marco de esa reflexión sobre la Ley de Autonomía, se acordó solicitar a tres expertos externos de reconocido prestigio internacional (Daniel Innerarity, Rosa Lastra y Joaquín Vial) la realización de un estudio sobre la independencia, autonomía, transparencia y rendición de cuentas del Banco de España, presentado en un seminario ante el Consejo de Gobierno el 27 de junio de 2025.

## b. Proceso de elaboración

El proceso de elaboración del estudio dio comienzo el día 17 de enero, con motivo de la celebración, en el Banco de España, de una conferencia sobre la independencia de los bancos centrales a cargo de Agustín Carstens, director general del Banco de Pagos Internacionales, y en la que participaron asimismo Mario Centeno y José Luis Escrivá, gobernadores del Banco de Portugal y del Banco de España. Desde entonces, y de cara a recabar un amplio espectro de opiniones y puntos de vista, los expertos han mantenido reuniones con representantes de distintas instituciones y ámbitos de la sociedad, así como del propio Banco de España.

Dentro de la institución se han entrevistado con miembros actuales y pasados de los órganos rectores, directores/directoras generales, directores/directoras de departamento, representantes del personal y representantes de la Oficina Independiente de Evaluación. También han tenido lugar reuniones con representantes de otros organismos públicos, como el Banco de Pagos Internacionales, el Banco Central Europeo (BCE), la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), el FROB o la Secretaría General del Tesoro. Además, los expertos se han reunido con distintos representantes de partidos políticos, de varias entidades supervisadas y con periodistas.

Las opiniones y experiencias prácticas de este amplio espectro de interlocutores han contribuido a generar un diagnóstico robusto y granular en relación con la independencia, transparencia y rendición de cuentas del Banco de España.

## c. Alcance y estructura del estudio

En una publicación del Fondo Monetario Internacional (FMI), se han definido como los “tres pilares” de la buena gobernanza de los bancos centrales la independencia, la rendición de

cuentas democrática y la transparencia.<sup>1</sup> Estos tres pilares tienen su base en la LBE, y en su aplicación práctica también incide el Reglamento Interno del Banco de España, así como sus directrices y su organización. En este sentido, el alcance del estudio ha ido más allá de la LBE propiamente dicha para cubrir adecuadamente el objetivo último del estudio.

El informe que se presenta a continuación se ha organizado en tres partes: en primer lugar, una discusión conceptual de los conceptos de independencia, rendición de cuentas y transparencia en el Banco de España, que actúa en el contexto de la Unión Económica y Monetaria, en la que parte de las funciones tradicionales de un banco central nacional se han transferido a los respectivos organismos comunitarios. Una segunda parte se destina al diagnóstico de la situación actual del Banco de España, centrada en los tres componentes antes indicados. Finalmente, la tercera parte se centra en recomendaciones para introducir mejoras en aquellos aspectos en los que se han identificado espacios para avanzar en los ámbitos de independencia, rendición de cuentas y transparencia.

---

**1** Fabian Amtenbrink: “The Three Pillars of Central Bank Governance: Toward a Model of Central Bank Law or a Code of Good Governance?”, Current Developments in Monetary and Financial Law, Vol. 4. IMF, Noviembre 2008.



## II. Marco conceptual sobre independencia y rendición de cuentas del banco central

### ***La necesidad de la independencia en la política monetaria y la supervisión***

El edificio intelectual de la independencia<sup>2</sup> de los bancos centrales se construyó sobre la noción de "independencia monetaria", considerando las teorías económicas de inconsistencia temporal y la curva vertical de Philips en el medio y largo plazo,<sup>3</sup> así como la evidencia empírica que establece una correlación entre el grado de independencia de la autoridad monetaria y el control de la inflación.<sup>4</sup> En el contexto actual, la independencia se predica respecto a la dirección política del Gobierno —y es fundamental en el ejercicio de una política monetaria orientada a la estabilidad de precios ("independencia monetaria")—, y también se predica respecto a las entidades y los mercados financieros en general, para evitar la "captura" por parte de las entidades reguladas y supervisadas ("independencia supervisora").

La independencia de los bancos centrales tiene un carácter instrumental, es decir es un "instrumento" al servicio del Estado (o de la Unión) para lograr los objetivos que el Estado, a través de una ley —o en el caso de la Unión Europea, los Estados miembros, a través de un Tratado—, delega al banco central. La independencia monetaria es un pilar importante del Estado moderno; es parte del llamado *Ordnungspolitik*, es decir, del orden político-constitucional que debe ser un común denominador de todos los partidos sea cual sea su ideología y, por tanto, no sujeto al ciclo electoral.<sup>5</sup>

La delegación de decisiones de política monetaria y supervisión prudencial en instituciones independientes es algo deseable desde el punto de vista económico y no es incompatible con los valores democráticos. Sin embargo, para su mejor encaje en la gobernanza democrática general de un Estado (o de la Unión Europea), el refuerzo de la independencia y la autonomía

2 La definición de la independencia de un banco central tiene varias dimensiones: política, económica, jurídica, social y filosófica. En su presentación en el seminario organizado por el Banco de España el 17 de enero del 2025, Agustín Carstens se refirió al carácter de la autonomía como un fenómeno social (consenso en la población sobre la conveniencia de proteger el valor del dinero; "ingeniería social para preservar el valor del dinero"), político (delegación de facultades), legal (formalización de la delegación) y económico/financiero (solución técnica para "garantizar el valor del dinero"). También destacó que "a pesar del consenso sobre su pertinencia, no existe una fórmula única para su adopción" y que, si se contemplase alguna reforma, "esta debe ser en la dirección de reforzar la autonomía y aumentar su legitimidad".

3 Cf. Harold James, Tawney Lecture in the *Economic History Review*, 2022: "The linked arguments of the late XXth century about the monetary policy framework of disinflation —central bank independence and the adoption of an inflation target— were predicated on the belief in the long-term verticality of the Phillips curve (...). It seems that the authors of this literature had in mind the behaviour of a real-life figure (...) Paul Volcker".

4 Cf. Alberto Alesina and Laurence Summers, "Central Bank Independence and Macro-economic Performance: Some Comparative Evidence", *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 25, No. 2 (May 1993); Alex Cukierman, Steven Webb and Bilin Neyapti, "Measuring the Independence of Central Banks and its Effects on Policy Outcomes", *The World Bank Economic Review*, Vol. 6, No. 3 (Sep. 1992); David Ramelli, "The political economy of reforms in Central Bank design: evidence from a new dataset", *Economic Policy*, Volume 37, Issue 112, October 2022, Pages 641–688, <https://doi.org/10.1093/epolic/eiac011>.

5 Cf. Rosa Lastra, *Central Banking and Banking Regulation* (London School of Economics, 1996), página 18.

respecto de los Gobiernos y los supervisados, ha de venir de la mano de las mejores prácticas de deliberación interna y de rendición de cuentas. En efecto, la independencia del banco central no significa i) que su margen de actuación sea ilimitado; ii) que sus decisiones sean de carácter únicamente técnico; iii) que en dichas decisiones no se deba tomar en consideración a la opinión pública, o iv) que hayan de ser adoptadas sin tener en cuenta las prioridades establecidas en las grandes líneas de la Comisión Europea o los respectivos Gobiernos.<sup>6</sup>

### ***Los límites de la independencia: las atribuciones del marco normativo***

Los límites de la independencia de los bancos centrales democráticos vienen establecidos en primer lugar por el marco normativo, es decir, la atribución de funciones en el cumplimiento de objetivos dados por ley o tratado.

La cuestión de establecer qué margen de discrecionalidad tienen los bancos centrales es de gran importancia debido a que están sustraídos de las estructuras de rendición de cuentas habituales que valen para otras instituciones del Estado. La renuncia que hacen los poderes electos a usar instrumentos de política económica está limitada por un mandato preciso establecido, en el caso del Banco de España, en la LBE, que debe ser consistente con las normas del BCE.

En el contexto actual, establecer con claridad el margen de discrecionalidad del Banco de España se ve dificultado por dos elementos concurrentes:

El primero de ellos tiene que ver con delimitar hasta dónde llega la independencia en las relaciones entre los bancos centrales y los Gobiernos y dónde comienza la rendición de cuentas en el contexto del Sistema Europeo de Bancos Centrales. Puesto que, en el caso del Banco de España, como en el resto de los bancos centrales nacionales del Eurosistema, se han transferido las competencias en política monetaria, emisión de moneda y supervisión de entidades de crédito significativas, no es inmediato delimitar cuál es el alcance de la discrecionalidad del Banco de España en estos ámbitos.

El segundo elemento está relacionado con la ampliación de las funciones de los bancos centrales. Desde la crisis de 2007-2009, estas instituciones están tomando decisiones de una mayor complejidad que las que estaban previstas en el Tratado de Maastricht de 1992, principalmente en el ámbito de la estabilidad financiera, respecto a la función macroprudencial y la supervisión de los sistemas financieros.<sup>7</sup> Esto supone un cambio tanto en la formulación de la independencia como en la articulación de la rendición de cuentas.<sup>8</sup>

La ampliación de los mandatos en el ámbito micro- y macroprudencial supone un reto a la hora de articular la independencia respecto a los mercados y entidades supervisadas, y

<sup>6</sup> Véase anejo 1 para más información sobre estos elementos.

<sup>7</sup> Tras la crisis financiera global, el mandato de los bancos centrales se amplió de manera generalizada en temas de estabilidad financiera, en particular respecto a las funciones de supervisión microprudencial, de política macroprudencial, de prestamista de última instancia y de resolución de entidades de crédito.

<sup>8</sup> En el Reino Unido se otorgaron por ley todas estas funciones al Banco de Inglaterra. En la Unión Europea (Eurosistema), tras la crisis financiera global (que llevó al establecimiento de las Autoridades Europeas de Supervisión) y la crisis de deuda soberana, el BCE se convirtió en supervisor microprudencial de las entidades de crédito significativas (Mecanismo Único de Supervisión), y se establecieron nuevos marcos para el ejercicio de las otras funciones, con una combinación de entidades nacionales (no solo bancos centrales) y europeas,

acentúa la necesidad de ajustar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en todas las autoridades con funciones supervisoras.

La posible tensión entre los distintos objetivos de los bancos centrales —estabilidad financiera y estabilidad de precios; control de la inflación, e implicaciones del cambio climático,<sup>9</sup> entre otros— complica también la rendición de cuentas.

### **Los límites de la independencia: la rendición de cuentas y la comunicación**

En una sociedad democrática, las agencias e instituciones independientes han de explicar cómo y por qué sus acciones y decisiones contribuyen al objetivo o los objetivos que la ley les ha encomendado, en línea siempre con el ámbito de la atribución.<sup>10</sup> La rendición de cuentas es, por tanto, una parte intrínseca del marco y de la definición de la independencia, y no simplemente un añadido. La independencia de una entidad tecnocrática sin rendición de cuentas sería como la libertad sin responsabilidad. De ahí la necesidad de mantener una independencia responsable.<sup>11</sup>

Cuando se trata de la transparencia y rendición de cuentas de cualquier institución hay que tener en cuenta que su alcance y el modo de realizarla habrán de estar en consonancia con la naturaleza de la institución, su lugar en la arquitectura de la gobernanza y la función que desempeña en ella. La peculiaridad del banco central obliga a realizar una rendición de cuentas también particular con el resto de las instituciones y con la sociedad.

El debate sobre los mecanismos a través de los cuales se debe articular la rendición de cuentas (*ex ante* y *ex post*) de un banco central independiente incluye hoy en día también la necesidad de que haya un adecuado nivel de comunicación.

La comunicación desempeña varias funciones: de reflexión; de traducción, explicando al público, en lenguaje asequible y por medios adecuados, las medidas adoptadas; de gestión de expectativas, esencial en la comunicación con los agentes y los mercados financieros; de escucha de los diversos actores; de educación financiera del público en general y no solo del público experto o interesado,<sup>12</sup> y, finalmente, de legitimación.

---

a las que nos referimos en nuestro informe. En Estados Unidos, la legislación modificó y amplió las funciones del Sistema de Reserva Federal y del *Federal Deposit Insurance Corporation* y estableció un *Financial Stability Oversight Council* para la supervisión macroprudencial. Durante la crisis, y en el *post mortem* de la crisis, se reconoció que el enfoque exclusivo en la estabilidad de precios entendida como control del crecimiento del IPC de un 2% por año había llevado a ignorar las tensiones y fricciones que se habían ido desarrollando en el sistema bancario y financiero.

9 Véase anejo 3.

10 Cf. Rosa Lastra, *Central banking in a time of crisis: the Bank of England*, *Wisconsin Journal of International Law*, Vol. 42, No. 2, Winter 2024, pp. 143-177. The mission statement of the Bank of England is: "Promoting the good of the people of the United Kingdom by maintaining monetary and financial stability".

11 Cf. Rosa Lastra, "The Independence of the European System of Central Banks", *Harvard International Law Journal*, Spring 1992.

12 En este sentido, el podcast no. 1 del Banco de España "<https://www.bde.es/wbe/es/noticias-eventos/podcast/entra-en-el-banco-de-espana.html>" cumple muy bien la función educativa de la comunicación al hablar de la política monetaria con el símil del caudal de agua y el caño, el grifo y las tuberías. Respecto a las funciones de la comunicación, cf. Douglas Holmes, "Economy of Words. Communicative Imperatives in Central Banks" (Chicago: University of Chicago Press, 2014). En la página 29, Holmes afirma que "para comprender la economía en general, debe considerarse como un campo comunicativo complejo". En la página 216, concluye: "El reto para los banqueros centrales... es, por lo tanto, navegar y gestionar los cambiantes escenarios en los que el público se convierte en protagonista del drama monetario".

Los bancos centrales tienen entre sus estrategias para controlar la inflación la influencia sobre las expectativas. Se dice que la *política* en relación con la inflación la hacen los bancos centrales, mientras que el *trabajo* lo hacen los agentes del mercado y la sociedad en general.<sup>13</sup> Como señala Blinder, la política monetaria es el arte de manejar expectativas.<sup>14</sup> En este sentido, una política monetaria exitosa no es tanto el control de los tipos de interés como, en última instancia, influir en la evolución de las expectativas del mercado, algo para lo cual la comunicación, la transparencia o la rendición de cuentas son de suma importancia. Sin estos elementos es muy difícil que los bancos centrales consigan sus objetivos macroeconómicos. La comunicación forma parte de esas herramientas para “hacer del futuro algo manejable”,<sup>15</sup> un tipo de acciones que las ciencias sociales califican como “performativas”.

Así pues, comunicar con la sociedad es una tarea fundamental de un banco central que necesita ser comprendido e influir en el comportamiento. El debate gira aquí en torno a cómo equilibrar el nivel de discreción necesario y las exigencias democráticas de transparencia. Se requiere cierta discreción en lo que se refiere a asuntos cuya publicidad podría afectar a la efectividad de la política monetaria y al riesgo de turbulencias en los mercados, y evitar las posibles presiones sobre quienes toman las decisiones o lo que podría producir algún daño reputacional; sin embargo, una discrecionalidad demasiado amplia y por un período ilimitado de tiempo entraría en conflicto con el principio democrático de rendición de cuentas.

Por otro lado, los mecanismos de rendición de cuentas difieren en lo que respecta a la política monetaria y la supervisión, donde se prefiere la monitorización de procesos, ya que el rendimiento o los resultados de la actividad supervisora suelen ser difíciles de medir.

Otra diferencia entre la rendición de cuentas monetaria y la supervisora se refiere a la transparencia. La transparencia en la política monetaria es beneficiosa y puede contribuir a la gestión de las expectativas de los agentes,<sup>16</sup> mientras que, en lo que respecta a la supervisión (y la gestión de crisis bancarias), la posibilidad de generar un pánico o corrida bancaria sugiere cautela en lo que se publica y la oportunidad con que se publica, y requiere confidencialidad en numerosas ocasiones, dadas las características del negocio bancario tradicional.

Los bancos centrales tienen a menudo una connotación de cierto elitismo en la sociedad, y podrían ganar en reputación pública si mejoraran su relación con ella, sin necesidad de renunciar a su independencia. Para ello, la rendición de cuentas debe ser más exigente que la mera notificación de sus decisiones.

13 Douglas Holmes (2018). “A Tractable Future: Central Banks in Conversation with their Publics”, en Beckett, Jens/ Bronk, Richard (eds.), *Uncertain Futures: Imaginaries, Narratives and Calculation in the Economy*, Oxford: Oxford University Press, 173-93.

14 Alan Blinder/ Ehrmann, Michael / Fratzscher, Marcel / De Haan, Jakob / Jansen, David-Jan (2008), “Central Bank Communication and Monetary Policy: A Survey of Theory and Evidence”, *Journal of Economic Literature*, American Economic Association, vol. 46 (4), 910-945.

15 Véase Holmes, 2018.

16 No cabe duda de que los bancos centrales se están moviendo en los últimos años hacia una mayor transparencia. Cf Dincer, Nergiz / Eichengreen, Barry / Geraats, Petra (2022), “Trends in Monetary Policy Transparency: Further Updates”, *International Journal of Central Banking* March 2022, 331-348. En esta misma línea, el objetivo fijado por la última directiva del Parlamento Europeo y del Consejo se refiere expresamente al objetivo de “rendición de cuentas pública y democrática”- Directiva 2024/1619 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2024, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202401619](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401619).

### ***El buen uso de la independencia***

Con el retorno de la inflación en el 2022, en el contexto de la guerra de Ucrania y los efectos de las políticas expansivas —tanto fiscal como monetaria— para combatir la crisis del COVID, el debate sobre la jerarquía de objetivos y la legitimidad social ha cobrado actualidad y trascendencia democrática.<sup>17</sup> El aumento del "coste de vida" fue un factor que influyó en las decisiones electorales recientes en el Reino Unido y en Estados Unidos, por ejemplo.

Para que la independencia sobreviva a los vaivenes de la política y de la economía es necesario que la población reconozca la importancia de lograr sus objetivos y la necesidad de la independencia para conseguirlos, y que confíe en la capacidad del banco central para ejecutar su misión. Lo primero es fácil de lograr cuando existe una memoria reciente de crisis por inflación o por el sistema financiero, pero se da la paradoja de que, a medida que el banco central va teniendo éxito en el logro de sus objetivos, la memoria de los costes de las crisis se va evaporando, por lo que una tarea muy importante de los bancos centrales es recordar con insistencia la importancia de la estabilidad de precios y del buen funcionamiento del sistema financiero.

Un banco central debe no solo reclamar independencia, sino hacer un buen uso de ella y complementarla con una rendición de cuentas comprensible para el público, sistemática y transparente. La confianza de la ciudadanía requiere ambas cosas: eficacia en la ejecución del mandato y rendición de cuentas. Los bancos centrales han de ser conscientes de que solo pueden estabilizar los "futuros inciertos" a través de una conversación sostenida con el mercado y el público.

<sup>17</sup> Cf. Charles Goodhart y Rosa Lastra, "The changing and growing roles of independent Central Banks now do require a reconsideration of their mandate", *Accounting, Economics and Law: a Convivium*, 2023, De Gruyter, <https://doi.org/10.1515/acl-2022-0097>.

### III. Diagnóstico

Las múltiples entrevistas con motivo de la realización de este estudio dan cuenta de una elevada valoración del Banco de España y de su independencia. Si bien en algunas de ellas surgió el tema del coste reputacional como consecuencia de la llamada “crisis del ladrillo”, especialmente por la tardanza en reconocer el problema, al parecer no habría causado daños permanentes.

La percepción bastante generalizada que surge de las consultas es que la LBE goza de legitimidad y que ha generado un marco adecuado para que el Banco de España desempeñe sus funciones con independencia. Además, la pertenencia al sistema europeo de bancos centrales ha dado un soporte adicional a la propia independencia y, al mismo tiempo, ha fomentado la aplicación de las mejores prácticas sobre transparencia y rendición de cuentas.

#### a. Órganos de gobierno, nombramientos y atribuciones

La gobernanza de una institución como el Banco de España debe tomar en cuenta la independencia, la rendición de cuentas y el momento de analizar su funcionamiento, a la luz del ordenamiento legal y administrativo vigente y, en particular, de la LBE. Estos tres grandes principios deberían permear todas las esferas de la acción de los bancos centrales. Aquí se analizan las relativas al nombramiento y atribuciones de sus órganos de gobierno y a algunos aspectos que inciden en la gestión del Banco de España, en cuanto afectan a la eficacia y a los costes para cumplir con su mandato y justamente plantean desafíos sobre algunos de estos pilares.

La LBE (artículo 17) define cuatro órganos rectores: Gobernador, Subgobernador, Consejo de Gobierno y Comisión Ejecutiva.

En principio, el Gobernador “dirige” el Banco de España, mientras que el Consejo de Gobierno define las directrices generales para el funcionamiento del Banco, debate sobre las decisiones de política y aprueba presupuestos, entre otras funciones, y nombra a los dos consejeros que forman la Comisión Ejecutiva, a propuesta del Gobernador. Las facultades de la Comisión Ejecutiva se definen en la propia ley, aunque están sujetas a las directrices generales que dicte el Consejo de Gobierno. Algunas de ellas, como el nombramiento de altos directivos, deben ser ratificadas por dicho Consejo.

Un primer hecho que llama la atención es la preponderancia prácticamente absoluta del Gobierno en el nombramiento del Gobernador.<sup>18</sup> Esto es importante, como se verá enseguida, por la gran influencia que la LBE otorga al Gobernador en los nombramientos de los miembros de los otros órganos de gobierno. El único requisito que debe cumplir el Gobierno, además de seleccionar a una persona de “reconocida competencia en asuntos monetarios o bancarios”, es la comparecencia del titular del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa ante la

<sup>18</sup> La LBE (artículo 24) establece el nombramiento por el Rey a propuesta del Presidente del Gobierno.

Comisión competente del Congreso de los Diputados. Si bien en la mayoría de los países los gobernadores de los bancos centrales son designados por los Gobiernos,<sup>19</sup> lo más habitual es que los nominados comparezcan ante las comisiones respectivas del Poder Legislativo.

Esta potestad del Gobierno en el nombramiento del Gobernador también se extiende al Subgobernador y a los consejeros no natos, aunque, en este último caso, dichos nombramientos ocurren en períodos en que podría haber diferentes Gobiernos.

En la práctica, sin embargo, se aprecia un gran poder del Gobernador en todo el proceso de toma de decisiones, que deriva de la influencia que la LBE le otorga en la nominación de los miembros del Consejo y de la Comisión Ejecutiva:

- El Subgobernador es nombrado por el Gobierno a propuesta del Gobernador.
- Los seis miembros no natos del Consejo de Gobierno son nombrados por el Gobierno, a propuesta del ministro y habiendo oído al Gobernador.
- Los dos consejeros que participan en la Comisión Ejecutiva son nombrados por el Consejo de Gobierno a propuesta del Gobernador.
- Además, hay en el Consejo un representante de los trabajadores del Banco, elegido por votación de las personas empleadas, que participa con voz, pero sin voto. Los Directores Generales del Banco participan también con voz, pero sin voto.

Además, el Gobernador cita y fija las agendas de las reuniones tanto del Consejo de Gobierno como de la Comisión Ejecutiva, sin perjuicio de la facultad de los consejeros de solicitar que se incluyan temas en las respectivas agendas. La independencia personal del Gobernador en las decisiones de política monetaria (anejo 2) no es impedimento para que el Consejo de Gobierno y la Comisión Ejecutiva planteen preguntas *ex post*.

No cabe duda de que esta influencia del Gobernador sobre los nombramientos de los otros miembros de los órganos de gobierno apunta a facilitar la toma de decisiones expedita, especialmente en la eventualidad de una crisis, al generar una mayor coherencia de los equipos directivos, pero esto se da a costa de una posible pérdida de diversidad de opiniones y, en algunos casos, puede ser un factor que debilite la credibilidad del Banco.

Un segundo aspecto que debe reconsiderarse es la distribución de poder entre los órganos de gobierno del Banco de España. Según la descripción de las atribuciones de los órganos de gobierno que aparece en el Capítulo III de la LBE, da la impresión de que el órgano finalmente responsable de la marcha del Banco es el Consejo de Gobierno, si bien la gestión diaria recae, de acuerdo con la propia Ley, en la Comisión Ejecutiva.

En el caso de la Comisión Ejecutiva, se advierte que los miembros del Consejo, al ser externos a la institución y solo con dedicación parcial, quedan en una situación devaluada respecto al resto de los participantes, al no tener el tiempo ni el soporte adecuado para cumplir su función.

<sup>19</sup> Frisell, Lars, Kasper Roszbach y Giancarlo Spagnolo: “Governing de Governors: A Clinical Study of Central Banks”. Working Paper Series No 221. Banco de Suecia. Marzo 2008.



Con relación al Consejo de Gobierno, al no tener un sistema de nombramientos escalonados con un mandato fijo de 6 años, puede ocurrir que en períodos cortos haya que renovar varios consejeros a la vez y, por lo mismo, también que pase un tiempo relativamente largo sin renovación de este. Esto podría generar problemas de continuidad, por un lado, así como cambios relativamente bruscos en las visiones del Consejo.

En el Consejo de Gobierno hay dos representantes natos (es decir, que lo son por su cargo): la persona titular de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera y la persona titular de la Vicepresidencia de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, ambas con voz y derecho a voto, excepto en las decisiones sobre política monetaria (Cap. II Sec. 1), así como en las relativas a operaciones exteriores (Cap. II. Sec. 2) y medios de pago (Cap. II., Sec. 4) cuando se refieran a funciones del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). Ello implica que estos consejeros natos tienen derecho a voto en las decisiones sobre servicios de tesorería y deuda pública, donde hay potenciales conflictos de interés, así como en todas las materias sobre gestión interna del Banco de España y en temas de supervisión.<sup>20</sup> Siendo muy importante compartir la información y contar con la opinión de estos consejeros natos, su posibilidad de voto lesiona aspectos importantes de la independencia dentro del SEBC.

El caso del representante de los trabajadores es distinto, ya que no tiene derecho a voto. Sin embargo, al no tener requisitos de carácter técnico su rol es menos claro y se aprecia frustración por no poder cumplir una función más relevante.

Está comprobado empíricamente que los órganos de decisión en los que hay diversidad suelen tomar mejores decisiones que aquellos configurados homogéneamente, incluso aunque estos estén compuestos por personas más expertas.<sup>21</sup> Los banqueros centrales suelen tener carreras que les proporcionan un gran conocimiento experto especializado, pero con unas competencias más bien limitadas, de economía y, específicamente, de economía monetaria y financiera. Siendo muy necesarias estas competencias, el banco central del siglo XXI requiere una formación y unas experiencias vitales más amplias.

El anterior gobernador del Banco de España, Pablo Hernández de Cos, afirmaba en una comparecencia en el Congreso que "la complejidad del entorno o de la regulación, la profusión de datos, la influencia de factores externos o internos y la toma en consideración de distintos elementos valorativos sobre la probabilidad y severidad de los riesgos hacen necesario contar

20 El FSAP (*Financial Sector Assessment Program*) del Fondo Monetario Internacional (FMI) reconoce que, aunque en la práctica la autonomía funcional del Banco de España opera bien, desde el punto de vista del marco jurídico hay un elemento de vulnerabilidad, ya que el artículo 7.4 de la LBE solo prohíbe dar instrucciones o recabarlas respecto de las funciones desarrolladas en el marco del SEBC, y no respecto de las otras funciones que lleva a cabo el Banco de España. Esto es de particular relevancia cuando el Consejo trata de expedientes de entidades significativas abiertos por instrucción del BCE, pues no se debería incluir con voto al Secretario/a general del Tesoro y Política Financiera ni al Vicepresidente/a de la Comisión Nacional del Mercado de Valores. **Respecto al régimen de impugnación, se debe eliminar el recurso de alzada previsto en el artículo 2 de la LBE.**

21 Cf. "Issues in the Governance of Central Banks", BIS, May 2009, <https://www.bis.org/publ/othp04.pdf>. "Collegial decision-making is a hallmark of modern central banking that both augments the independence of the decision-making process and enhances the quality of decisions. In the vast majority of the world's central banks, boards or committees are responsible for making policy decisions; in most cases, boards also oversee the operation of the bank. Collegial decision-making is better able to stand up to unwarranted external pressure. Committees also permit a wider range of perspectives to be brought to bear, which adds to the legitimacy and credibility of central bank decisions".

con todos los puntos de vista posibles de personas expertas y de probada experiencia y especialización".

La diversidad facilitaría el doble objetivo de hacer del Banco una institución más representativa y competente. Que haya una diversidad mayor en los órganos de gobierno de un banco central lo hace más democrático en la medida en que la democracia es representación de la pluralidad social. En la Ley actualmente vigente (artículo 24) a los consejeros solo se les exige formación en economía o derecho. Las grandes crisis de este comienzo de siglo han hecho evidente la necesidad de superar la estrechez de miras de los límites de las disciplinas científicas.<sup>22</sup> Se ha puesto de manifiesto lo problemático que es prescindir de un amplio saber político-económico y divisar la realidad solo desde una disciplina estrecha. Para entender lo que realmente sucede en el mundo (también en el mundo económico) se requiere una aproximación más diversificada y que tome en cuenta aspectos sociales y políticos. Donde no hay pluralismo científico no se pueden adoptar decisiones económicas acertadas. Sin perjuicio de que los altos directivos del Banco de España consulten regularmente a especialistas de otras disciplinas, así como a líderes de opinión, el Consejo de Gobierno, conformado por personas externas al Banco, pero que no están directamente vinculadas a la gestión de este, puede ser el órgano donde se exprese parte de la diversidad profesional y de género.

En las diversas entrevistas surgió la preocupación de que el mandato de seis años del Gobernador y Subgobernador (artículo 25 de la LBE) era corto con relación a la mayoría de sus pares en los organismos ligados al Sistema de Bancos Centrales de Europa, donde es mayoritariamente de ocho años. Al ser solo seis años, se considera que va en detrimento de la efectividad de sus participaciones en dichos organismos.

En lo que respecta a la duración de los períodos de los miembros no natos del Consejo de Gobierno, no hay razones de fondo para cambiar el mandato actual de 6 años.

La ampliación del mandato del Gobernador de seis a ocho años ha tenido lugar recientemente en el caso de otros bancos centrales nacionales, como el Banco de Inglaterra. Frente a ello, la alternativa de mantener un período de seis años con la posibilidad de reelección se considera claramente subóptima por dos motivos: primero, un período de doce años puede resultar excesivo; segundo y principal, el incentivo a conseguir la renovación puede ir en detrimento de la independencia respecto del Gobierno y, eventualmente, del Parlamento.

## b. Funciones

Teniendo en cuenta que, en lo que se refiere al diseño de la política monetaria y el control de la inflación, las atribuciones más importantes se han trasladado al BCE, esta parte del estudio se centra en el ejercicio de las funciones relacionadas con la estabilidad financiera y el asesoramiento al Gobierno.

<sup>22</sup> Boy / Burgess / Leander 2011, 119.

## i. El rol de regulador y supervisor financiero en un contexto histórico de ampliación del mandato de los bancos centrales

La estabilidad financiera es un objetivo interinstitucional, en el que Gobiernos, bancos centrales y otras autoridades nacionales, europeas e internacionales tienen interés. Las funciones incluidas en el pilar de estabilidad financiera son la supervisión (supervisión microprudencial y supervisión de conducta y protección del consumidor), la política o supervisión macroprudencial, la regulación, el papel de prestamista de última instancia, la resolución y la gestión de crisis bancarias y financieras (incluyendo las de deuda soberana).

No hay una definición comúnmente aceptada de estabilidad financiera, a diferencia de lo que ocurre respecto a la estabilidad de precios. Es por ello un concepto poroso y discrecional, con múltiples vertientes y facetas. El control de la inflación se puede interpretar como un elemento esencial para mantener la confianza en el dinero “público” originado en la emisión del banco central, mientras que la preservación de la estabilidad financiera y del normal funcionamiento del sistema de pagos es esencial para mantener la confianza en los depósitos bancarios, que están en la base de sustento del dinero “privado” creado por la banca a través del crédito. En ese sentido, ambos objetivos son mutuamente complementarios.

Sin embargo, en la ejecución práctica, muchas veces puede haber tensión entre estos dos objetivos, como, por ejemplo, cuando se estima que para lograr el objetivo de estabilidad de precios se deben subir los tipos de interés a niveles que pueden poner en riesgo el normal cumplimiento de las obligaciones de pago de los créditos otorgados por la banca. Las nuevas normas sobre cambios en las exigencias de capital por motivos macroprudenciales apuntan justamente a la necesidad de moderar ciclos de crédito usando un instrumento alternativo al tipo de interés, de forma que se refuerce la solvencia —en el caso de un ciclo expansivo del crédito— en vez de encarecer el pago de las obligaciones con los bancos.

El artículo 7(4)(b) de la LBE, que habla de finalidades y funciones, es parco en palabras al referirse a la función de “promover el buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero, sin perjuicio de lo dispuesto en el 7(3)(b) de los sistemas de pagos nacionales”.

La función supervisora microprudencial respecto a las entidades de crédito significativas se ha transferido al BCE/MUS en el 2014, pero el Banco de España es la autoridad responsable de la supervisión prudencial respecto a las entidades no significativas y participa en los Equipos Conjuntos de Supervisión (JST) de las entidades significativas que el BCE/MUS supervisa directamente.

El Banco de España es la autoridad competente en temas de “conducta” y protección del cliente bancario a nivel preventivo/*ex ante* y corrector/*ex post*, aunque hay un proyecto de ley que traslada la función de resolución de reclamaciones a la Autoridad de Defensa del Cliente Financiero, pero dicha Autoridad no tendrá competencias en materia de supervisión de conducta bancaria, que se mantendrán en el Banco de España.

Por otro lado, el Banco de España, al igual que todos los BCNs, opera también como prestamista de última instancia en la gestión de crisis bancarias, si bien sujeto a las

limitaciones que puede establecer el BCE al amparo del artículo 14.4 de sus Estatutos, si considera que la operación podría interferir en la política monetaria del BCE o los objetivos y funciones del Eurosistema.

En la Unión Europea se considera, sobre la base del artículo 127(5) del TFUE, que el BCE meramente contribuye al mantenimiento de dicha estabilidad, aunque en la práctica sí ha tenido en cuenta dicha estabilidad financiera en sus respuestas a las crisis.

La creación de la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS, o ESRB, por sus siglas en inglés) en el 2010 fue un primer paso hacia el establecimiento de una política macroprudencial en la Unión Europea, política que se considera fundamental para prevenir el riesgo sistémico. Sin embargo, la JERS no tiene personalidad jurídica ni poderes decisorios. Dichos poderes siguen residiendo en las autoridades nacionales, aunque tras la entrada en vigor del Reglamento del MUS se atribuyeron algunos poderes macroprudenciales al Banco Central Europeo.<sup>23</sup> Los BCNs y otras autoridades nacionales competentes tienen, pues, poderes decisorios en política macroprudencial. En España, la Autoridad Macroprudencial Consejo de Estabilidad Financiera, AMCESFI, es un **órgano colegiado adscrito al Ministerio de Economía y Empresa, dirigido por el ministro de Economía y establecido por Real Decreto en el 2019, con funciones de coordinación (emite opiniones, alertas y recomendaciones), pero sin facultades de decisión.** En esto la AMCESFI se parece a la JERS; la AMCESFI refleja a nivel nacional lo que la JERS representa a nivel de la Unión Europea.

Las competencias decisorias en temas macroprudenciales descansan en el Banco de España (y otros supervisores sectoriales),<sup>24</sup> que informan a la AMCESFI de dichas decisiones. El Real Decreto-ley 22/2018, en el que se establecen las herramientas macroprudenciales de cada uno de los sectores financieros (valores, banca y seguros), atribuyó al Banco de España importantes competencias para adoptar medidas macroprudenciales en el sector bancario. Estas medidas son, por una parte, los colchones de capital (colchón de capital anticíclico, colchón de riesgo sistémico y colchones de entidades sistémicas) que se aplican a las entidades bancarias (medidas de naturaleza micro- y macroprudencial) y, por otra parte, los límites sobre las condiciones de concesión de préstamos, las denominadas *borrower-based measures* (BBM), que tienen como destinatarios a los ciudadanos, por ejemplo, plazos máximos de amortización o topes a ratios como *loan-to-value ratios* o *loan-to-income ratios*.<sup>25</sup> Aunque estas BBM todavía no se han activado en

<sup>23</sup> El artículo 5 del Reglamento del MUS concede al BCE algunas responsabilidades macroprudenciales en cuanto a la aplicación de los "colchones de capital". Para más información respecto a la JERS, véase el capítulo 11 de Rosa Lastra, *International Financial and Monetary Law* (Oxford University Press, 2015): With the SSM Regulation, macro-prudential supervision is shared between the ESRB, the ECB (Article 5 of the SSM Regulation) and the national authorities, while responsibility for lender of last resort in the Euro area is currently divided between the ECB (when it comes to "market" liquidity assistance) and the national central banks (when it comes to collateralized lines of credit to individual illiquid but solvent banks, according to the ECB's own restrictive interpretation of article 14.4 of the ESCB Statute).

<sup>24</sup> Real Decreto 102/2019, de 1 de marzo, por el que se crea la AMCESFI. El artículo 15 de este Real Decreto especifica que son el Banco de España, la CNMV y la DGSFP los que tienen la facultad de adoptar herramientas macroprudenciales. Dichas herramientas incluyen, entre otras, colchones de capital, límites a la concentración sectorial, fijación de condiciones sobre la concesión de préstamos, fijación de límites al nivel de apalancamiento de instituciones de inversión colectiva, y prohibición o restricción de las ventas en corto.

<sup>25</sup> Sobre la base del Real Decreto-ley 22/2018 y el Real Decreto 102/2019.

España, lo han hecho ya en la mayoría de los países de la Unión Bancaria, como refleja el Informe de Estabilidad Financiera de la primavera del 2025.<sup>26</sup> Es importante destacar que las BBM son herramientas no armonizadas a nivel europeo.

El Informe de Estabilidad Financiera de la primavera del 2025<sup>27</sup> señala también que la JERS ha recomendado que el Banco de España considere la introducción de dichos BBM, cuyos destinatarios serían los hogares y las sociedades no financieras.

Puesto que las tareas macroprudenciales constituyen la atribución competencial nacional más relevante del Banco de España, junto a la supervisión de conducta y la protección del cliente bancario, la LBE debería reflejar esta realidad y establecer instrumentos adecuados de rendición de cuentas, tanto respecto al uso de los instrumentos (colchones o topes a ratios) como respecto a la elaboración del Informe de Estabilidad Financiera. A diferencia de las medidas microprudenciales, en que los temas de estabilidad y confidencialidad son prevalentes, al considerar los requisitos de transparencia para evitar pánicos bancarios las medidas macroprudenciales pueden llegar a tener un impacto directo en la población, por lo que necesitan mecanismos de rendición de cuentas y transparencia adecuados.

En el contexto de la Unión Económica y Monetaria y de la Unión Bancaria, las atribuciones del Banco de España para activar el colchón de capital anticíclico (CCA), definir su nivel neutral y hacer los ajustes requeridos cuando el ciclo del crédito lo justifique constituyen hasta ahora, junto con la fijación del colchón de entidades sistémicas, el principal instrumento de política macroeconómica a la hora de influir en el ciclo económico local y facilitar su ajuste a los requerimientos de la política monetaria común. El Banco de España ha desarrollado un conjunto de indicadores para hacer el seguimiento continuo del ciclo de crédito e inmobiliario, ajustados a las características del sistema financiero español. La eventual adopción de BBM requiere transparencia y comunicación (en su función educativa en particular) dado el impacto que dichas medidas tienen en la ciudadanía, y requiere también claridad en cuanto a los mecanismos de rendición de cuentas del Banco de España (comparecencias parlamentarias; recursos administrativos y judiciales).

El Banco de España no es responsable de la supervisión del mercado de valores ni de la protección del inversor, que son competencia de la CNMV, ni de la comercialización de los seguros y fondos de pensiones o la supervisión prudencial de sus entidades gestoras, que son competencia de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

El modelo de regulación "sectorial" existe también en otros países europeos y en Estados Unidos. En Inglaterra, en cambio, la regulación es por objetivos (*twin peaks*), con una autoridad prudencial (*Prudential Regulation Authority, PRA*) dentro del Banco de

26 Véase el Informe de Estabilidad Financiera de la primavera del 2025 <https://www.bde.es/wbe/es/publicaciones/estabilidad-financiera-politica-macroprudencial/informe-estabilidad-financiera/>, en particular el capítulo 6 que habla de la política macroprudencial, [https://www.bde.es/f/webbe/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/InformesEstabilidadFinanciera/25/IEF\\_2025\\_1\\_Cap6.pdf](https://www.bde.es/f/webbe/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/InformesEstabilidadFinanciera/25/IEF_2025_1_Cap6.pdf) y el apartado 6.3 donde se refiere a estas BBM.

27 [https://www.bde.es/f/webbe/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/InformesEstabilidadFinanciera/25/IEF\\_2025\\_1\\_Cap6.pdf](https://www.bde.es/f/webbe/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/InformesEstabilidadFinanciera/25/IEF_2025_1_Cap6.pdf), p. 161.

Inglaterra y una autoridad de conducta (*Financial Conduct Authority, FCA*) fuera del Banco. La evidencia empírica no corrobora la superioridad de ningún modelo de regulación a la hora organizar la supervisión.<sup>28</sup>

En todo caso, en una economía altamente bancarizada, con peso creciente de conglomerados financieros que ofrecen distintos servicios (seguros, banca e inversión), y en constante evolución tecnológica, las fronteras entre los sectores tradicionales son cada vez más difusas. Sea el que sea el modelo escogido, es importante establecer mecanismos de colaboración robustos para facilitar la coordinación entre los distintos supervisores. Ello podría reducir duplicidades y hacer más eficiente la supervisión. Actualmente, tanto el Banco de España como la CNMV y la DGSFP tienen competencias en materia de conducta y supervisión prudencial (cada uno en su ámbito de competencia).

Lo que sí está claro es que el modelo de arquitectura de la supervisión en Europa es un edificio incompleto, y no solo respecto al pilar que falta para completar la Unión Bancaria (*European Deposit Insurance Scheme, EDIS*), sino también respecto a otras partes del sistema financiero. El Informe de Competitividad de Draghi del 2024 sugirió la conveniencia de transformar a ESMA en una autoridad Europea del Mercado de Valores semejante a la *Securities and Exchange Commission (SEC)* en Estados Unidos.

En su función de contribuir a la vigilancia del sistema de pagos, la propuesta de euro digital, la nueva regulación del sector (MICA, DORA y otras) y en general la innovación tecnológica están alterando profundamente dicho sistema. La evolución de los mercados de criptoactivos (y las nuevas formas de blanqueo de capitales y de uso del sistema financiero para fines ilícitos) requiere una adaptación de los mecanismos de supervisión y regulación (SupTech, RegTech, LegTech).

La realidad del sistema monetario, bancario y financiero es cada vez más compleja: cambio climático, digitalización de activos y, eventualmente, de medios de pago, ataques a sistemas informáticos y finanzas sostenibles (sostenibilidad desde el punto de vista económico y del medio ambiente, y también inclusión financiera y desigualdad) están abriendo nuevas dimensiones de las crisis financieras y de la deuda soberana. Todo esto plantea nuevos desafíos para la acción del Banco de España, que hasta el momento está respondiendo adecuadamente, apoyándose en los debates y normas que se están definiendo a nivel europeo. En cualquier caso, es recomendable no sobrecargar de objetivos al banco central.<sup>29</sup>

28 Véase Rosa Lastra y Luis Garicano, "Towards a new Architecture for Financial Stability: Seven Principles", *Journal of International Economic Law*, Vol. 13, No. 3, September 2010, pp. 597-621: "Whether twin peaks (like in the Netherlands), fragmented (like in the US), unitary (like in the United Kingdom with the FSA) or separated (like in France), most advanced countries suffered a severe hit to their financial systems. While to some extent that may mean that the architecture does not matter, since it was not a cause of the crisis, we do believe, however that the institutional design is important for the resolution of the crisis and for the establishment of a more effective framework of supervision, systemic risk control and crisis management going forward". El problema no fue quién supervisó, sino cómo se supervisó. Pablo Hernández de Cos hizo referencia al tema en su intervención en la Comisión de calidad democrática en 2020: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/21/Fich/do2105.pdf>. El estudio hecho por el BIS-FSI (<https://www.bis.org/fsi/publ/insights8.pdf>) confirma que no hay evidencia que defienda un modelo frente a otro, y que existe heterogeneidad entre países. El único patrón más claro que se observa es que tras la GFC los bancos centrales han ganado peso sobre todo en temas macroprudenciales y de estabilidad financiera.

29 Esta fue una de las recomendaciones del informe de la Cámara de los Lores del 2023 sobre la mejora de la independencia del Banco de Inglaterra. Cf. <https://publications.parliament.uk/pa/ld5804/ldselect/ldeconaf/10/10.pdf>.



Estas nuevas tareas van a demandar ajustes importantes en los equipos de trabajo del Banco de España, la generación de nuevas capacidades técnicas y operativas y una adaptación ágil para enfrentar con éxito los desafíos. El tema de la gestión interna de la institución y sus recursos de todo tipo debería cobrar mayor importancia en este nuevo entorno.

## ii. Asesoramiento al Gobierno

La relación entre un banco central y el Gobierno es siempre compleja, en particular dentro del contexto de la unión monetaria y bancaria europea, dada la centralización en temas de política monetaria y supervisión bancaria y la descentralización en temas de política fiscal y otros temas de política económica.

La independencia no implica aislamiento y, de hecho, la relación entre el objetivo principal y el objetivo "secundario" del SEBC presupone un diálogo, y una necesaria relación de cooperación y coordinación, sometida a los límites establecidos en la ley (la prohibición de financiamiento monetario para evitar la “dominancia fiscal”).

El Banco de España asesora al Gobierno conforme al artículo 7(5)e de la LBE y realiza los informes y estudios que resultan procedentes, incluyendo un informe anual, cuatro informes trimestrales y dos informes sobre estabilidad financiera, entre otros. También realiza estudios sobre investigación económica y colabora con otras instituciones nacionales e internacionales.

En las diversas entrevistas se valoró transversalmente esta función del Banco de España, si bien en algunos casos se criticó que se expresaran recomendaciones normativas sobre áreas que no caen directamente en el ámbito de su mandato y que tienen implicaciones redistributivas.

El asesoramiento al Gobierno es una función que también tienen atribuida otros bancos centrales, aunque cada uno la ejerce de distinta manera. Dentro del Eurosistema son ocho los que tienen atribuida esta función. Se trata de los bancos centrales de Bélgica, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Austria, Países Bajos y Portugal. Fuera del Eurosistema desarrollan también una función similar el Banco de Inglaterra o el Banco de Canadá. Aunque, en términos generales, la formulación de esta tarea es relativamente análoga —con menciones a que la labor de asesoramiento pueda cubrir aspectos económicos y financieros—, la forma en la que se ejerce en la práctica varía de manera notable.

Mientras que algunos, como el Bundesbank, formalizan el asesoramiento mediante dictámenes por escrito —en su norma se especifica que la información debe proporcionarse “cuando así se solicite”—, otros, como el Banco de Portugal, desarrollan esta función sobre la base de publicaciones de investigación y vínculos informales con el Gobierno. En el caso del Reino Unido, las llamadas *remit letters* —enviadas por el Chancellor of the Exchequer al Gobernador— delimitan la discrecionalidad del Banco de Inglaterra en el ejercicio de esta función, pues el Gobierno da directrices a través de estas cartas anuales (en política monetaria, la carta se envía al Monetary Policy Committee; en política macroprudencial, se envía al Financial Policy Committee; en supervisión



microprudencial, se envía a la PRA). Además, la relación de asesoramiento se materializa en informes periódicos (como el Inflation Report o el Financial Stability Report), comparecencias ante comités parlamentarios (Treasury Select Committee), reuniones bilaterales con el HM Treasury y el envío de *briefing notes*, así como opiniones técnicas *ad hoc* sobre proyectos legislativos que afecten al ámbito monetario o financiero. Un caso particular es el de Canadá, cuya legislación no establece como tal una función de asesoramiento al Gobierno, sino más bien un mecanismo obligatorio de consulta en materia de política monetaria y cuestiones económicas generales. Esto se traduce en reuniones bilaterales trimestrales con notas informativas al titular del Ministerio de Economía, cartas de encargo anuales en el marco de un acuerdo quinquenal que fija prioridades de política, informes públicos (como el Informe de Política Monetaria o el Informe sobre el Sistema Financiero) y opiniones escritas sobre proyectos de ley que afecten a la estabilidad monetaria o financiera.

Las diferencias en el ejercicio de esta función se aprecian no solo en un estudio comparativo con otras jurisdicciones, sino también en el análisis de una misma institución a lo largo del tiempo. En el caso del Banco de España podría entenderse que el alcance de esta función ha ido variando a lo largo del tiempo. Tomando el Informe Anual, que es —dentro de los vehículos en los que se puede materializar el ejercicio de esta función de asesoramiento al Gobierno— uno de los documentos de más largo arraigo de entre las publicaciones del Banco, una lectura retrospectiva muestra una evolución notable. Con extensiones muy variables,<sup>30</sup> el contenido de los informes también varía —en ocasiones de carácter descriptivo, en otras de carácter más prescriptivo—.

Concretar y reglar el alcance de la función específica de asesoramiento al Gobierno es importante cuando se habla de independencia y también de transparencia y rendición de cuentas: durante las reuniones se ha planteado una cierta contestación por parte de distintos agentes respecto a algunos análisis del Banco de España —desarrollados en principio al amparo de esta función de asesoramiento al Gobierno— cuyas conclusiones implicaban claras cuestiones redistributivas.

Esta función de asesoramiento puede generar cierta controversia, tanto desde el punto de vista de la independencia y de la rendición de cuentas como desde el punto de vista del alcance de dicha función. La extensión —a iniciativa del propio Banco— a áreas económicas fuera del ámbito competencial tradicional de un banco central puede plantear inquietud respecto al uso de los recursos del Banco y su posible politización.

### c. Autonomía financiera y situación patrimonial

La autonomía financiera es un componente esencial para asegurar la independencia de cualquier banco central, tanto en sus decisiones sobre política monetaria como en temas de estabilidad financiera. Tal como señala Lybek, “la integridad financiera del Banco Central debe ser protegida para evitar que quede sujeto a la influencia del gobierno vía aportes fiscales o como resultado de pérdidas significativas que agoten su capital. Los beneficios no deben ser un objetivo en sí mismo del Banco Central, ya que ello podría afectar adversamente al logro de

<sup>30</sup> Véase, por ejemplo, la edición del año 2005 en comparación con la de unos años antes o una década después.

la estabilidad de precios”.<sup>31</sup> A ello habría que agregar que un deterioro agudo del balance del banco central también podría afectar a la capacidad de este para enfrentar episodios de crisis financieras sin recurrir a aportes del fisco.

Esta preocupación ha cobrado importancia desde que varios bancos centrales de países desarrollados, incluyendo al Banco de España, han experimentado pérdidas financieras significativas en los últimos años como consecuencia de la fuerte ampliación del balance (QE) durante los años de crisis por la pandemia, cuando las tasas de interés estaban en niveles muy bajos.<sup>32</sup> Después de la recuperación económica pospandemia, las tasas de interés subieron y el valor de los activos adquiridos en esa época cayó.

Del análisis de los estados financieros y las entrevistas con ejecutivos del Banco, específicamente de la Dirección General Adjunta de Servicios e Intervención, surgen varias observaciones:

- Existe una adecuada capacidad de análisis y proyección de los estados financieros, lo que permite afirmar que la solvencia del Banco de España no está en riesgo por las pérdidas que ha registrado su balance, y de su evolución más probable en el futuro. Tampoco ha cambiado su capacidad para enfrentar contingencias adversas que pongan en riesgo el logro de su mandato.
- La explicación pública de las pérdidas ha sido efectiva y al parecer no ha habido un deterioro de la imagen pública del Banco. Sin embargo, en reuniones con parlamentarios, algunos de ellos hicieron referencia a la necesidad de contar con más información para analizar y comprender detalles de las cuentas.
- Las provisiones han sido suficientes para financiar las pérdidas y estas deberían ir disminuyendo a futuro en la medida que van llegando a término las inversiones en activos de baja rentabilidad adquiridos en el período de la crisis. Este proceso debería terminar en 2034.
- Hubo un cambio importante en la forma de presentar los beneficios o pérdidas del Banco de España entre 2023 y 2024, pasando de un enfoque puramente contable a otro que tiene más sentido económico, lo que es un avance importante en transparencia. Sin embargo, se echa de menos que ni en la nota de prensa ni en el documento que acompaña las cuentas 2024 se mencione este hecho y se explique el cambio.

## d. Gestión integral de riesgos y gestión interna

### i. Gestión integral de riesgos

Uno de los desafíos más importantes para cualquier banco central es la identificación y gestión de los riesgos que enfrenta. Esta es una función clave para la preservación de la credibilidad, que es el gran activo de los bancos centrales. Errores en la gobernanza que

<sup>31</sup> Lybek, Tonny: "Central Bank Autonomy, Accountability, and Governance: Conceptual Framework". Current Developments in Monetary and Financial Law. Vol. 4. IMF. Noviembre 2008. Traducción propia.

<sup>32</sup> Por ejemplo, de acuerdo con los estados financieros publicados por los respectivos bancos centrales, en 2023 el Banco Central de Alemania perdió 2.400 millones de euros, cifra que aumentó a más de 19.000 millones en 2024. El Banco de Francia 12.400 millones de euros en 2023, el de Italia 1.500 millones y el de España 6.600 millones en 2023 y 7.500 millones en 2024 antes de provisiones.

ocasionen daños reputacionales a un banco central pueden repercutir en pérdidas de confianza en el propio banco, así como en los intermediarios financieros y, finalmente, en el valor del dinero (efectivo y bancario). La confianza es un activo frágil, por lo que la gestión de riesgos es una tarea fundamental para el quehacer de cualquier banco central.

Una gestión integral de riesgos requiere equipos dedicados a la identificación y mitigación de estos riesgos en todos los ámbitos y procesos de acción del banco central. Los impactos y la probabilidad de ocurrencia deben ser evaluados, así como deben ser identificadas las posibles acciones para mitigarlos. Dado lo anterior, los órganos superiores de dirección, en este caso la Comisión Ejecutiva y el Consejo de Gobierno, deberían proponer y aprobar el apetito por riesgo para cada uno de los eventos identificados. Esto requiere de procesos bien definidos que involucren a todas las áreas del Banco. Riesgos de eventos que puedan afectar a la reputación del Banco de España deben ser monitorizados constantemente y se debe promover una cultura de compromiso con el control de riesgos en el interior de la institución.

El diagnóstico inicial fue que, si bien existe gestión de riesgos, esta era parcial y muy enfocada en los riesgos operacionales y financieros. En el momento de completar este informe, las autoridades del Banco decidieron reforzar significativamente la gestión de riesgos, lo que apunta en la dirección de lo propuesto.

## ii. Gestión interna

Tanto de las entrevistas como del análisis del organigrama y diversos documentos queda la impresión de que no hay una entidad central encargada de la gestión interna de los recursos del Banco, tarea que hoy se divide entre dos direcciones generales: i) la DG de Estrategia, Personas y Datos, en la que se encuentra el Departamento de Estrategia y Personas (que engloba a su vez organización y presupuestos y sistemas de información), y ii) la Secretaría General, donde están ubicados los departamentos de Adquisiciones, Intervención y Servicios Generales. Según el artículo 45.1 del Reglamento Interno del Banco, el Subgobernador “asume la dirección superior de los servicios comunes internos del Banco de España”.

Una preocupación adicional, que surgió en varias consultas con directivos actuales y pasados del Banco, es la complejidad y lentitud de los procesos de contratación de personal, así como la falta de rotación y poca movilidad de las personas empleadas, lo que dificulta la gestión interna.

La función referida tiene que ver con el establecimiento de metas de gestión para las diversas direcciones y unidades, control y evaluación de su cumplimiento, identificación de procesos claves y potenciales riesgos asociados a cada uno de ellos, búsqueda de ganancias de eficiencia interna, priorización de inversiones y todo lo que tenga que ver con la asignación eficiente de recursos en el interior de la institución. Tener estas funciones separadas en dos direcciones dificulta la posibilidad de lograr una gestión integrada de los recursos de la institución.

Según el artículo 45.1 del Reglamento Interno del Banco, el Subgobernador “asume la dirección superior de los servicios comunes internos del Banco de España”. Sin embargo, esta función requiere de conocimientos especializados y dedicación exclusiva, por lo que, sin perjuicio de quien esté a cargo de la función de reporte al Subgobernador, este último difícilmente la puede asumir. Dada la importancia de esta función y la necesidad de continuidad de las acciones que se emprendan, parece más conveniente la creación de un organismo a cargo de esta función que reporte a la Comisión Ejecutiva y rinda informes periódicos al Consejo de Gobierno.

En varios países de América existe la figura del Gerente General,<sup>33</sup> que se ubicaría en un nivel jerárquico similar al del Secretario General del Banco de España, pero con funciones muy distintas, orientadas a la gestión, con competencias profesionales acordes con los requerimientos que demanda la gestión de los recursos del Banco.

Lo más relevante de esta función es que pueda dar una mirada transversal a la operación del Banco y se asegure de que los recursos de apoyo a las diversas divisiones sean gestionados adecuadamente, definiendo prioridades, buscando sinergias y posibles duplicaciones, imponiendo metas y evaluando su cumplimiento.

Por lo general, áreas como Recursos Humanos, Contabilidad, Gestión de Riesgos, Informática, que brindan servicios transversales de apoyo a las áreas de política y supervisión, quedan bajo dicha Gerencia General.

## e. Rendición de cuentas y transparencia

El artículo 10 de la LBE establece para el Banco de España una obligación específica de información a las Cortes Generales y al Gobierno en materia de política monetaria, de forma que tales instituciones puedan debatir regularmente la política monetaria adoptada. En la medida en que el Gobernador tiene la representación formal del Banco de España, es a él a quien corresponde hacerlo en las instancias formales, como ante el Parlamento o el Gobierno, por ejemplo.

La cuestión acerca de sobre qué informar se ha debatido en el ámbito europeo e internacional y, por analogía, cabe también considerarla a nivel de los bancos centrales. La información que se proporciona al Parlamento Europeo y al público en general es muy limitada. Lo que está claro es que la ampliación de los instrumentos de política monetaria del BCE y la interpretación extensiva de su mandato requieren mecanismos de rendición de cuentas adecuados. En particular, el Parlamento Europeo debe tener más acceso a los análisis económicos y legales que alimentan las deliberaciones del BCE.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Cabe señalar, eso sí, que hay diferencias importantes entre ellos, con algunos casos, como Perú, por ejemplo, donde el Gerente General participa activamente en las decisiones de política monetaria, mientras que, en otros, como Chile, está 100% dedicado a la gestión interna, si bien participa en las reuniones de política monetaria, no es habitual que intervenga en las deliberaciones.

<sup>34</sup> El artículo 284 del TFUE se refiere a la rendición de cuentas del BCE. En la práctica dichos mecanismos se han ido desarrollando en la vida del BCE, en particular en cuanto a la transparencia y comunicación. Cf. Rosa Lastra, “The accountability mechanisms of the Bank of England and ECB”, informe para el Parlamento Europeo ECON (Monetary Dialogue Papers, 2020), [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/211623/1\\_LASTRA-final.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/211623/1_LASTRA-final.pdf).

En el caso del Banco de España, la ampliación de su mandato, por ejemplo, en temas macroprudenciales y en temas de resolución preventiva, no ha venido acompañada de un ajuste equivalente en temas de rendición de cuentas. Si bien es cierto que los Informes de Estabilidad Financiera aportan mucha información en este sentido y que han venido evolucionando en esta dirección, su publicación no va acompañada de comparecencia al Parlamento. Es necesario establecer mecanismos adecuados para que el Banco de España informe a las autoridades nacionales y al público en general acerca de las condiciones que han motivado las decisiones adoptadas en materias de política monetaria y financiera, así como sus efectos sobre la economía española y las acciones complementarias que se requieren a nivel nacional.

Tal como se explicó antes, la rendición de cuentas también tiene un componente de información a los actores directamente afectados por las decisiones tanto del Banco de España como de las provenientes del BCE/MUS. Esta es una comunicación eminentemente técnica y especializada que puede quedar en manos del Subgobernador, en instancias más formales, y los respectivos directores generales o sus representantes. En las entrevistas con representantes del sistema financiero no se expresaron inquietudes sobre esto y se reconoció una comunicación regular y fluida con los equipos técnicos del Banco de España.

Los principales medios para comunicar y explicar las acciones del Banco de España son sus informes recurrentes: el Informe Anual (requerimiento de la LBE) y los Informes de Estabilidad Financiera (que prepara el Banco por propia iniciativa). También cabe señalar la Memoria de Supervisión, el Informe Institucional o la Memoria de Reclamaciones, todos ellos de periodicidad anual. Estos instrumentos adolecen de algunos problemas comunes, como su gran extensión y un enfoque muy descriptivo que no siempre vincula el análisis con las acciones de política del Banco de España y la relación con su mandato. Desde el punto de vista de la forma, adolecen de un problema común a los de muchos bancos centrales, donde especialistas escriben para especialistas y no para un público más amplio.

Con relación al Informe Anual y los Informes de Estabilidad Financiera se recomienda revisar a fondo sus contenidos, enfoque y lenguaje, de manera que sirvan para orientar al público sobre los factores que van a influir en las políticas que son competencia del Banco de España, durante el año en curso y en el futuro cercano. Para esto se requiere que se enfoquen más en el futuro que en el pasado, que sean más breves y usen un lenguaje sencillo y comprensible.

El último Informe de Estabilidad Financiera muestra importantes mejoras respecto a los anteriores, siendo lo más relevante el Resumen Ejecutivo inicial, muy enfocado en la estabilidad financiera. Sin embargo, aún es muy largo y algunos recuadros son casi capítulos por sí mismos.

Por último, también hay una función de información al público en general, que debe tener un fuerte componente pedagógico, ser mucho menos técnica y debe ser expresada en un lenguaje fácilmente comprensible para dicha audiencia. El Banco de España debe informar al público general, resaltando no solo sus acciones, sino también la importancia para las personas del control de la inflación y del buen funcionamiento del sistema financiero.

Para esto existen múltiples canales y formas, algunas de las cuales ya están siendo usadas por la Dirección General de Relaciones Institucionales, Europeas y Transparencia y, en particular, dentro de ella, por el Departamento de Transparencia y Comunicación. Sin embargo, esto no se ve reflejado con igual claridad en los documentos oficiales antes mencionados.

## IV. Recomendaciones

Las leyes de los bancos centrales no se deben modificar con frecuencia para evitar que pierdan credibilidad y, de hecho, la LBE no ha sufrido modificaciones sustantivas en los últimos treinta años, a pesar de que, *de facto*, a través del Tratado de la Unión Europea ha habido cambios sustantivos en sus funciones. Sin embargo, la reforma es a veces necesaria para actualizar o revisar su mandato y/o para legitimar sus funciones. Adicionalmente, es conveniente aprovechar los momentos de cierta estabilidad para llevar a cabo una reflexión pausada, de modo que las transformaciones no se deban a la aparición de crisis y se hagan solo en clave de urgencia.

Hay dos vías de posible reforma normativa (no mutuamente excluyentes):

- Se puede revisar la LBE poniéndola al día y corrigiendo errores si se adopta una reforma minimalista o entrando con más profundidad en temas de gobernanza y competencias si se hace una reforma más sustancial. En el caso de reforma minimalista, se pueden seguir redactando artículos o introduciendo disposiciones finales en leyes ordinarias.
- Se puede revisar el Reglamento Interno del Banco de España.

Respecto a la posible reforma normativa, hay que destacar que el BCE tiene asignadas facultades para dar su opinión sobre cualquier modificación de las leyes de los bancos centrales nacionales en base al artículo 127(4) del Tratado para el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Hay reformas —por ejemplo, del *modus operandi* de las reuniones del Consejo de Gobierno (convocatoria, contenido, frecuencia, plazo de antelación para recibir los documentos, enfoque temático)— que se pueden llevar a cabo modificando el Reglamento Interno, así como cambios, por ejemplo, en temas de comunicación —establecer relaciones con universidades y centros de investigación, así como otras iniciativas para mejorar la educación financiera—, que no necesitan reforma normativa. De hecho, la creación de la Oficina Independiente de Evaluaciones del Banco de España no requirió cambios legislativos. En el marco del [Plan Estratégico](#) del Banco de España 2020-2024, el Consejo de Gobierno aprobó, en su sesión de 15 de marzo de 2022, unas directrices para la implementación de un Programa Anual de Evaluaciones, así como los principios básicos de funcionamiento para la gestión y coordinación de esas evaluaciones.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> En una primera etapa, la gestión del Programa de Evaluaciones fue coordinada por una persona adscrita al Departamento del Gabinete del Gobernador. Posteriormente, en enero de 2024, se creó una unidad organizativa específica, la Oficina de Evaluación y Planificación Estratégica, dependiente del Gabinete del Gobernador. Más recientemente, en septiembre de 2024, como una evolución del Programa de Evaluaciones, la Oficina de Evaluación y Planificación Estratégica fue renombrada como Oficina Independiente de Evaluaciones y su adscripción cambió, dependiendo actualmente del Consejo de Gobierno. Este, en enero de 2025, ha aprobado los [términos de referencia \(TOR\)](#) de la Oficina. Este documento describe la estructura y responsabilidades de la Oficina, así como su actuación en términos de consultas, publicaciones y relaciones externas. Aunque no es necesaria una previsión legislativa para establecer la función de evaluación o crear la Oficina, está previsto reflejar su existencia en el Reglamento Interno, así como algunas de las previsiones recogidas en los TOR.

## i. Recomendaciones sobre nombramientos en órganos de gobierno y duración de los mandatos

Respecto al proceso de nombramiento del Gobernador, el Subgobernador y los consejeros no natos del Consejo de Gobierno, en línea con la experiencia de otras jurisdicciones, sería deseable dar más peso al Congreso para fortalecer tanto la independencia como la rendición de cuentas, así como el prestigio institucional. Debería ser el Gobernador propuesto por el Gobierno (y lo mismo se puede decir del Subgobernador y consejeros no natos), y no el Ministro, el que compareciese ante la Comisión competente.

Esto ocurre con el Presidente y Vicepresidente de la CNMV en virtud de la disposición adicional tercera de la Ley 3/2015, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado (que solo se aplica al Banco de España con carácter supletorio en lo que no establezca expresamente su normativa específica, tal como señala la disposición adicional primera de aquella).<sup>36</sup>

Una comparecencia contribuye a la legitimación del mandato y facilita la comunicación con el Parlamento y la rendición de cuentas, pues el candidato nombrado por el Gobierno tiene la oportunidad de explicar *ex ante* su estrategia y presentar su programa. Y, principalmente, constatar su adecuación para el puesto como persona de reconocido prestigio en términos de competencias y conocimientos suficientes relacionados con la materia, y de idoneidad para el cargo. Las comparecencias son un mecanismo importante de rendición de cuentas en la comparativa internacional.<sup>37</sup> En este sentido, la normativa del Banco de España no responde a lo que se considera la mejor práctica en otras jurisdicciones a la hora de medir la rendición de cuentas.

Una posibilidad que valdría la pena evaluar es la de ir un paso más allá, y modificar la LBE no solo para exigir la comparecencia de los designados, sino para establecer la obligación de la ratificación por parte del Congreso de los Diputados de las nominaciones que hace el Gobierno, especialmente en el caso de los miembros del Consejo de Gobierno. Esto puede ser complejo y eventualmente llevar a bloqueos de nombramientos que afecten al normal funcionamiento del Banco, por lo que debe ser evaluado cuidadosamente.<sup>38</sup> Sin embargo,

<sup>36</sup> Disposición adicional tercera (sobre la Comparecencia ante el Congreso de los Diputados) de la Ley 3/2015, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado:

1. Con carácter previo a su nombramiento, el Gobierno pondrá en conocimiento del Congreso de los Diputados, a fin de que pueda disponer su comparecencia ante la Comisión correspondiente de la Cámara, el nombre de los candidatos para los siguientes cargos:

- a) Presidente del Consejo de Estado.
- b) Máximos responsables en los organismos reguladores o de supervisión incluidos en el artículo 1.2.e).
- c) Presidente del Consejo Económico y Social.
- d) Presidente de la Agencia EFE.
- e) Director de la Agencia Española de Protección de Datos.

2. La Comisión parlamentaria del Congreso de los Diputados examinará, en su caso, a los candidatos propuestos. Sus miembros formularán las preguntas o solicitarán las aclaraciones que crean convenientes. La Comisión parlamentaria emitirá un dictamen en el que se pronunciará sobre si se aprecia su idoneidad o la existencia de conflicto de intereses.

<sup>37</sup> Por ejemplo, cf. Governance Benchmarks 2025, Executive Summary, Central Banking, p. 3, “Key findings: Governors and senior officials at three-fourths (77.8%) of jurisdictions make appearances before an external body to explain policies and actions”.

<sup>38</sup> Esta es la práctica en varios países, algunos con sistemas políticos bastante disfuncionales, y ello no ha sido en detrimento de los bancos centrales.



daría una legitimidad democrática a dicho Consejo que puede ser muy relevante en momentos de crisis. De adoptarse esta recomendación, sería conveniente establecer un mecanismo escalonado para la nominación de los miembros del Consejo.

Respecto a la separación de política monetaria y supervisión bancaria, como el Gobernador participa en el Consejo de Gobierno del BCE, debería ser quien ocupe el puesto de Subgobernador el que participe en el Consejo de Supervisión del MUS (BCE), en línea con la separación entre las funciones de política monetaria y supervisión bancaria de artículo 25 de la RMUS y la praxis de otros BCNs, y para fortalecer la independencia. Esto también daría más prestigio institucional y peso específico a la participación de la autoridad competente española y fortalecería la independencia personal y la separación entre política monetaria y supervisión bancaria. Esto se podría formalizar mediante una modificación del Reglamento Interno.

En cuanto a la preponderancia del Gobernador en el nombramiento de los integrantes de órganos directivos, una modificación de la LBE debería introducir cambios que faciliten una transición hacia un modelo de gobernanza del Banco de España menos centrado en las competencias del Gobernador, en línea con lo que está ocurriendo en otras jurisdicciones, donde están cambiando hacia modelos más colegiales.<sup>39</sup> Para ello se propone el nombramiento de un Segundo Subgobernador, con las funciones que hoy la LBE asigna al Subgobernador —relacionadas con la sustitución del Gobernador en el ejercicio de sus funciones de dirección superior y representación del Banco—, mientras que el Primer Subgobernador asumiría las funciones de máxima dirección relacionadas con la supervisión microprudencial. Con esto la Comisión Ejecutiva quedaría conformada por cinco miembros: Gobernador, Primer Subgobernador y Segundo Subgobernador.

Aparte de la reforma legislativa para mejorar la colegialidad, no hay nada que impida que en la práctica el Gobernador dé un rol más activo al Consejo en la toma de decisiones, aportando información y gestionando las agendas de las reuniones para incorporar las visiones externas que aportan los miembros del Consejo.

Con respecto a la Comisión Ejecutiva, se debería revisar la situación de los representantes del Consejo, quienes deberían tener dedicación plena y exclusiva, tanto por la responsabilidad que ejercen como por la necesidad de contar con el tiempo y el soporte necesarios para ejercer a cabalidad su función.

Respecto a la composición de los órganos rectores, en particular del Consejo de Gobierno (artículo 20 de la LBE), se estima que se debería mantener el período de los mandatos, pero se recomienda pasar a un sistema de nombramientos escalonados, en los que cada año se renueva un consejero y, en los casos en que se produzca una vacancia antes de cumplir el período de seis años, se designe un reemplazante por el saldo restante del mandato

39 Cf. “Issues in the Governance of Central Banks”, BIS, May 2009, <https://www.bis.org/publ/othp04.pdf>. Pablo Hernández de Cos calificó el buen gobierno “no solo como el seguimiento de determinados principios básicos de actuación pública —por ejemplo, la eficacia y la eficiencia, o la imparcialidad y la diligencia debidas—, sino también como la implementación de procedimientos y de decisiones colegiadas que garanticen la búsqueda del interés público”. Cf. Pablo Hernández, “La independencia de las autoridades y supervisores económicos. El caso del Banco de España” [Comparecencia ante la Comisión para la Auditoría de Calidad Democrática, Congreso de los Diputados, 22/12 2020], Documentos Ocasionales, 2105 (2021).

original. Esto permite combinar continuidad, facilitando una familiarización gradual con el funcionamiento del Banco por los nuevos consejeros, y una saludable renovación del Consejo. De optarse por un sistema como este, habría que diseñar un mecanismo para la transición. Por ejemplo, podría comenzar a aplicarse al terminar el período del consejero más antiguo y luego ir renovando los siguientes consejeros de a uno cada año, en orden de antigüedad.

Con respecto a los consejeros natos, no deberían incluirse con voto al Secretario General del Tesoro y Política Financiera ni al Vicepresidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores. Esto es de particular relevancia cuando el Consejo trata de expedientes de entidades significativas abiertos por instrucción del BCE. En el MUS los incumplimientos del Reglamento de Requerimientos de Capital (CRR, por sus siglas en inglés: *Capital Requirements Regulation*) o de decisiones del BCE los hace el BCE; pero, en el caso de los incumplimientos de la CRD o de los cometidos por personas físicas (por ejemplo, consejeros de las entidades de crédito), los hace el Banco de España con instrucción del BCE. Por ello no procede que representantes del Gobierno tengan voto (podrían ser observadores o tener a lo sumo voz, pero no voto). Respecto a las circulares, las aprueba también el Consejo de Gobierno. En temas como gestión de tesorería y de deuda pública, lo normal sería que esto se definiera a través de contratos o memorándums de entendimiento entre las partes.

Respecto de la presencia de un representante de los trabajadores en el Consejo, se recomienda revisar el rol y requisitos que debe cumplir dicho representante. Dado que este es un canal distinto al que cumplen los sindicatos, parece razonable exigir requisitos de competencias mínimas en temas económico-financieros. Por otra parte, se le podría dar un rol específico asociado al seguimiento y comunicación de temas ligados a la gestión del Banco.

Respecto al mandato del Gobernador y los Subgobernadores (artículo 25 de la LBE), se debería evaluar su ampliación de seis a ocho años, como se hizo, por ejemplo, en el Banco de Inglaterra y en línea con la experiencia de otros BCNs (véase anejo 4). Esto ayudaría a reforzar la independencia del Gobierno, por una parte, y, por otra, podría contribuir a reforzar la presencia de ambos en los organismos del sistema europeo.

Respecto al régimen de impugnación, se debe eliminar el recurso de alzada previsto en el artículo 2 de la LBE.<sup>40</sup>

## ii. Recomendaciones sobre la función de asesoramiento al Gobierno

En términos generales, se ha estimado que esta función no compromete la independencia del Banco de España, pues legitima y da reputación a la institución como fuente de asesoramiento técnico independiente que contribuye con su conocimiento de la economía a dar un consejo imparcial al Gobierno, contribuyendo también en su caso a la necesaria coordinación entre la política monetaria (centralizada) y la política fiscal (descentralizada). Dicha coordinación en el contexto europeo es esencial para llegar a una auténtica Unión Económica y Monetaria.

<sup>40</sup> Con la transposición de la Directiva de Capitales CRD VI (Directiva 2013/36/UE, cuya fecha de incorporación en el derecho español vence el 10 de enero del 2026), hay que reformar la Ley 10/2014, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, y hay que eliminar el recurso de alzada previsto en el artículo 2 de la LBE (aunque en la práctica no ha habido ni un solo caso en el que el Ministro le haya quitado la razón al Banco de España) y sustituirlo por un recurso potestativo de reposición ante el Banco de España.

Esta función de asesoramiento es también importante para afrontar los retos y cuestiones vitales a nivel nacional, europeo e internacional, incluyendo el cambio climático, la sostenibilidad de la deuda pública en su conjunto, las distintas crisis, la digitalización, la inteligencia artificial, los cambios geopolíticos, el impacto de la emigración y muchos otros riesgos. Los bancos centrales suelen tener las mejores capacidades técnicas para construir modelos que relacionan variables concretas con el funcionamiento de la economía en el medio y largo plazo, y, en ese plano, puede contribuir a apoyar el diseño de políticas públicas.

Asimismo, el Banco de España goza de respeto intelectual y prestigio institucional como uno de los mejores —si no el mejor— *think tank* español, con capacidad para llevar a cabo valoraciones en temas diversos con rigor y en profundidad. Esto legitima su función.

En cualquier caso, se considera importante ejercer esta función con precaución, especialmente cuando se entra en materias que no tienen una relación directa y clara con los mandatos del Banco de España. En estos casos han de aportarse antecedentes para apoyar la toma de decisiones del Gobierno o el Parlamento, pero en general se deben evitar prescripciones de medidas que vayan más allá del mandato del banco central.

Después de treinta años, concretar el alcance de esta función requiere un doble proceso de reflexión. Desde el punto de vista interno, esta reflexión se beneficiaría de las consideraciones del Consejo de Gobierno, que es —además del órgano a quien corresponde por la LABE aprobar las directrices generales de actuación del Banco para el cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas— aquel en el que se expresa en mayor medida la pluralidad y diversidad dentro de los órganos rectores. Desde el punto de vista externo, puesto que el legislador en la LABE encargó al Banco de España llevar a cabo esta función de asesoramiento al Ejecutivo, la reflexión, pasados treinta años, debe ser también "triangular" (legislativo, ejecutivo y Banco de España) y se puede concretar en un *Memorandum of Understanding (MoU)* que defina el procedimiento para formalizar peticiones de asesoramiento concretas, evaluar los recursos que se requieren y la forma de difundir los resultados. En algunos países, esta función se ejerce en respuesta a peticiones específicas de los Gobiernos o los parlamentos, que no es el caso en España. Sin perjuicio de ello, la agenda de estudios en estas materias podría decidirse después de consultas (no vinculantes) a distintos interlocutores y organismos, incluidas universidades y centros de investigación nacionales e internacionales. En todo caso, para que una actividad se pueda considerar como de asesoramiento debe necesariamente hacerse pública, salvo que el asesoramiento se haga a petición de otros organismos del Estado y con una petición fundada de la necesidad de reserva.

Desde el punto de vista de la comunicación, es necesario trazar una distinción clara entre lo que son documentos oficiales del Banco de España que expresan la visión de sus órganos de gobierno (por ejemplo, el Informe Anual —requerido por la LABE—, el Informe Institucional o los Informes de Estabilidad Financiera, que prepara el Banco por propia iniciativa) de aquellos estudios que realiza el Banco en cumplimiento de su función de asesoría, donde, salvo en aquellas ocasiones que se responde a peticiones expresas de otros poderes del Estado, la responsabilidad debe recaer en sus autores.

### iii. Recomendaciones sobre las funciones de supervisión y resguardo de la estabilidad financiera

El Banco de España tiene potestades específicas para tomar decisiones sobre política macroprudencial. Esto es una competencia fundamental que no está definida en la LBE. Por ser una potestad relativamente nueva, sería conveniente hacer una reflexión sobre la arquitectura institucional española en este campo, dados los múltiples cambios a nivel europeo e internacional. Como parte de esta reflexión se podría considerar la posible consolidación y reforma de lo que es un marco complejo que ha ido desarrollándose en respuesta a las crisis.

El marco institucional del sistema bancario y financiero es complejo. La posible reforma de la LBE debe incluir las distintas competencias del Banco de España, especificando los criterios de independencia respecto a dichas funciones, en particular en el marco macroprudencial, y los mecanismos de rendición de cuentas. También sería deseable establecer la necesaria coordinación entre las distintas autoridades nacionales y europeas, así como la participación de las autoridades nacionales en foros internacionales: Comité de Basilea, Comité de Estabilidad Financiera, Fondo Monetario Internacional y otros.

En este contexto se recomienda formalizar los procedimientos para decidir sobre esta política macroprudencial. Un ejemplo interesante es el caso del Banco Central de Chile, que instituyó la realización de dos reuniones anuales de estabilidad financiera que coinciden con la publicación de los respectivos IEF, que aportan todos los antecedentes y justificaciones de las medidas en este ámbito, y con la presentación de estos a la Comisión especializada del Senado.

Por otra parte, el Banco de España es la autoridad de resolución preventiva y trabaja en temas de resolución con el FROB (Fondo de Resolución Ordenada Bancaria), que es la autoridad de resolución ejecutiva, y participa en distintos foros europeos e internacionales. España y Malta son los únicos países de la Unión Bancaria que tienen dos autoridades de resolución. En este sentido, sería conveniente tener una autoridad única de resolución y se debería constituir un grupo de trabajo para evaluar si dicha autoridad única debe ser el FROB o el Banco de España.

Hay argumentos que sugieren que dicha autoridad única de resolución debería ser el FROB para evitar la concentración de poderes en el banco central (el ejemplo del FDIC de Estados Unidos, como autoridad única de resolución y garantía de depósitos, se considera un referente en este sentido), mientras que otros argumentos apoyan que fuese el Banco de España la autoridad única de resolución, dadas sus competencias supervisoras de la solvencia de las entidades de crédito no significativas y su participación en los equipos de supervisión del BCE respecto a la supervisión del BCE de la solvencia de las entidades de crédito significativas. El Banco de Inglaterra es un referente en este sentido, al ser el supervisor microprudencial (a través de la PRA) y macroprudencial (FPC), el prestamista de última instancia y la autoridad de resolución. La concentración de funciones se justifica por la continuidad que existe en la práctica entre las tareas de supervisión prudencial y las tareas de gestión de crisis bancarias (prestamista de última instancia, resolución y liquidación).

En cualquier caso, tanto si se decide que sea el FROB como si se decide que sea el Banco de España, se requeriría que el sistema de gobernanza que se adoptase de la autoridad única de resolución fuese conforme a los requisitos de la Directiva 2014/59/UE del Parlamento

Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión (BRRD, por sus siglas en inglés). El artículo 3(3) de la BRRD permite que la autoridad de resolución asuma otras responsabilidades (por ejemplo, supervisión financiera, gestión de deuda, banca central) siempre que exista una separación organizativa. Esto significa que el personal involucrado en el desempeño de la función de resolución estará estructuralmente separado y sujeto a líneas jerárquicas separadas del personal involucrado en el desempeño de la función de supervisión.<sup>41</sup> A efectos de este requisito, la autoridad de resolución adoptará y publicará las normas internas pertinentes necesarias, incluidas las normas relativas al secreto profesional y al intercambio de información entre las diferentes áreas funcionales.<sup>42</sup>

En caso de que se decida que los temas de resolución queden en el Banco de España, ellos podrían quedar entre las funciones asignadas al Segundo Subgobernador.<sup>43</sup>

El propósito de tener mecanismos estructurales adecuados [no definidos en el artículo 3(3) de la BRRD] es garantizar la independencia operativa (tanto de influencias políticas como de captura regulatoria o intereses comerciales) y evitar conflictos de intereses. La BRRD también reconoce que el intercambio de información es crucial para la salvaguardia de la estabilidad financiera y exige, en su artículo 3(4), una estrecha cooperación, tanto cuando la autoridad de resolución y la autoridad supervisora competente sean entidades separadas como cuando las funciones se lleven a cabo en la misma entidad.

**41** En el caso del Banco de Inglaterra, de los cuatro Subgobernadores (cf. anejo 4), es el Subgobernador de Mercados y Banca (Deputy Governor for Markets and Banking) el responsable de la Dirección General de Resolución Bancaria (Resolution Directorate). La resolución está, pues, separada de la función de supervisión, de la que es responsable el Subgobernador de Regulación Prudencial (Deputy Governor for Prudential Regulation).

**42** El artículo 3(3) de la Directiva 2014/59/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por la que se establece un marco para la reestructuración y la resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, establece:

"La autoridad de resolución podrán ser los bancos centrales nacionales, los ministerios competentes u otras autoridades administrativas públicas a las autoridades a las que se hayan encomendado potestades de administración pública. Los Estados miembros podrán excepcionalmente disponer que la autoridad de resolución pueda ser la autoridad o las autoridades de supervisión a efectos de lo dispuesto en el Reglamento (UE) n.º 575/2013 y en la Directiva n.º 2013/36/UE. Para garantizar la independencia operativa y evitar conflictos de intereses entre las funciones de supervisión establecidas por el Reglamento (UE) n.º 575/2013 y la Directiva n.º 2013/36/UE o las demás funciones de la autoridad pertinente y las funciones de las autoridades de resolución conforme a la presente Directiva, se adoptarán las adecuadas disposiciones estructurales, sin perjuicio del intercambio de información y las obligaciones de cooperación prescritos por el apartado 4. En particular, los Estados miembros velarán por que exista, en las autoridades competentes, los bancos centrales nacionales y los ministerios competentes u otras autoridades, una independencia operativa entre la función de resolución y las funciones de supervisión o de otra índole de la autoridad de que se trate.

El personal asignado al desempeño de las funciones de la autoridad de resolución en virtud de la presente Directiva, estará estructuralmente separado del personal asignado al desempeño de las tareas derivadas del Reglamento (UE) n.º 575/2013 y de la Directiva 2013/36/UE o en relación con las demás funciones de la autoridad de que se trate, al tiempo que estará sometido a líneas jerárquicas separadas.

A efectos de lo dispuesto en el presente apartado, los Estados miembros o la autoridad de resolución adoptará y publicará todas las normas internas relevantes que sean necesarias, incluidas las relativas al secreto profesional y al intercambio de informaciones entre las diferentes áreas funcionales".

El artículo (3)4 dice: "Los Estados miembros exigirán que las autoridades que ejerzan funciones de supervisión y resolución y las personas que lleven a cabo esas funciones en nombre de aquellas cooperen estrechamente en la preparación, la planificación y la aplicación de las decisiones de resolución, tanto cuando la autoridad de resolución y la autoridad competente sean entes separados como cuando las mencionadas funciones se lleven a cabo dentro del mismo ente".

**43** Cf. nota 41.

#### iv. Recomendaciones sobre autonomía financiera y situación patrimonial

Sugerimos las siguientes recomendaciones:

- Realizar ejercicios periódicos de proyección del balance del Banco y de sensibilización frente a trayectorias probables de variables críticas, como las tasas de interés. A partir de ello, identificar posibles estrategias de gestión del balance para mitigar riesgos más relevantes. Los resultados de estos ejercicios deberían reportarse al Consejo de Gobierno dos veces al año, al menos mientras persista el riesgo de resultados financieros negativos.
- Definir los elementos centrales de una estrategia para enfrentar un eventual deterioro sostenido del balance bajo escenarios de *stress* severo.
- Dado el cambio que ha ocurrido en los resultados económicos del Banco de España (semejantes a los de la gran mayoría de los bancos centrales del mundo), parece conveniente mejorar la información al público, especialmente cuando ocurren cambios de forma en la presentación de resultados que pueden dar origen a malinterpretaciones. Se recomienda explicarlo al público en general, al Congreso y al Gobierno para demostrar que esto no está poniendo en peligro la capacidad del banco central para cumplir su misión y que las razones detrás de las pérdidas tienen que ver justamente con el cumplimiento de su mandato durante la crisis.

#### v. Recomendaciones en gestión de riesgos y gestión interna

Respecto de la gestión de riesgos, se debería crear una unidad de alto nivel que reporte regularmente a la Comisión Ejecutiva y al Consejo de Gobierno sobre los riesgos que enfrenta el Banco de España, las acciones para mitigarlos y el cumplimiento de las métricas de apetito por riesgos aprobadas por dicho Consejo, en la línea de las propuestas del BIS.<sup>44</sup>

En lo que respecta a la gestión interna, se sugiere encargar una consultoría externa especializada para evaluar potenciales mejoras en la gestión de recursos a partir de la actual distribución de funciones o posibles mejoras de esta. Sin perjuicio de ello, parece necesario hacer una revisión profunda de la gestión de recursos humanos y, en particular, de los procesos de contratación de personal.

#### vi. Recomendaciones en rendición de cuentas y transparencia

La rendición de cuentas debe comenzar con los procesos de nombramientos de las personas que lo dirigen. En este sentido, se propone que sea el propio candidato a Gobernador, y no solo el Ministro de Economía, quien tenga una audiencia previa en el Congreso, y que deban hacerlo también el Subgobernador y los consejeros no natos. Si bien para hacer que esto sea obligatorio se debe modificar la LBE, nada impide que se haga de forma voluntaria, a petición del Gobierno o del Parlamento o por propia iniciativa.

Están obligados a rendir cuentas, de acuerdo con sus diferentes funciones, todas las personas que desempeñan una función de gobierno y asesoramiento en el Banco de España. En los

<sup>44</sup> Central Bank Governance Group, BIS: “El buen gobierno en los bancos centrales”. Mayo 2009, [www.bis.org/publ/othp04\\_es.pdf](http://www.bis.org/publ/othp04_es.pdf).



planes estratégicos del Banco de España, cada uno de sus organismos debe plantearse el tipo de transparencia y rendición de cuentas que le corresponde de acuerdo con la naturaleza de sus funciones, bajo la coordinación del Departamento de Transparencia y Comunicación, de manera que haya una estrategia general e integrada en relación con esta materia.

Un objetivo de esta estrategia sería que la naturaleza y funciones del Banco fueran más accesibles, tanto a los medios de comunicación como al público especializado, lo que requiere que quienes comunican lo hagan con eficacia y, al mismo tiempo, sepan tomar los resguardos necesarios para evitar divulgar información sensible o que no refleje adecuadamente las políticas del Banco. En esta materia no se puede improvisar, pero sí se pueden ir desarrollando gradualmente estas habilidades.

Es posible fortalecer el papel de los parlamentos (en Europa y en España) en su relación con los bancos centrales sin necesidad de modificar los tratados europeos o la Constitución española, aunque en el caso concreto del Banco de España ese fortalecimiento sería mayor si quedara plasmado en una nueva ley.

El artículo 10 es muy pasivo (“podrá ser convocado” por las Cortes y por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas) y debería modificarse para introducir el carácter obligatorio y regular de sus comparecencias. En sentido inverso, cabe plantear, como está previsto en el BCE para el Comité ECON,<sup>45</sup> la posibilidad de invitar a alguna sesión del Consejo del Banco de España a quien presida la Comisión correspondiente del Congreso o a otras personas de acuerdo con la relevancia de los asuntos que vayan a tratarse.

Respecto a los mecanismos parlamentarios de rendición de cuentas (artículo 10 de la LABE), se deben potenciar y formalizar en línea con la experiencia de otras jurisdicciones y con la evolución de los mecanismos de rendición de cuentas del BCE. Es muy significativo que la comparecencia anual del Gobernador en el Congreso sea para hablar sobre el Informe Anual de la situación económica y no de decisiones que el Banco de España ha adoptado, en particular respecto a la política macroprudencial. De hecho, en las entrevistas con distintos representantes de grupos parlamentarios se sugirió una presencia más activa del Banco de España, tanto para explicar las decisiones del Banco Central Europeo como para analizar las implicaciones de dichas decisiones en la economía española.

En conversaciones con representantes del sistema financiero, se sugirió una mayor proactividad del Banco en la discusión legislativa sobre temas que afectan al funcionamiento del sistema financiero.

El hecho de que el principal cauce de comunicación sea con las instituciones que representan a la ciudadanía no implica que no pueda haber formas directas de comunicación con la sociedad, todo lo contrario. El Banco de España debería estar presente en más foros nacionales e internacionales (incluyendo universidades y centros de investigación),<sup>46</sup> con una más intensa

<sup>45</sup> Art. 3.5 Decision of the European Central Bank of 19 February 2004 adopting the Rules of Procedure of the European Central Bank (ECB/2004/2).

<sup>46</sup> Esto es práctica común, por ejemplo, en el Banco de Inglaterra (<https://www.wbs.ac.uk/courses/masters/global-central-banking-and-financial-regulation/> , <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/ccbs/gcbq-bursary.pdf>) y en el Banco Central de Luxemburgo ([https://www.bcl.lu/fr/media\\_actualites/communiqués/2023/10/central-banking/index.html](https://www.bcl.lu/fr/media_actualites/communiqués/2023/10/central-banking/index.html) , [https://www.bcl.lu/fr/media\\_actualites/communiqués/2023/10/central-banking/index.html](https://www.bcl.lu/fr/media_actualites/communiqués/2023/10/central-banking/index.html) , <https://www.tse-fr.eu/groups/bcl-tse-partnership>). También es práctica en el Fondo Monetario Internacional.



relación con los medios de comunicación o enviando informes a diversos actores sociales y políticos.

La información del Banco de España debe ser activa, no solo disponible. La iniciativa de explicación debe partir de sus responsables, que no han de esperar a que haya una demanda pública en este sentido. No debe esperar a que le pidan información, sino que ha de anticiparse a las demandas. Formaría parte de ese acercamiento una comunicación más descentralizada, no solo en Madrid, con ocasión de desplazamientos de sus autoridades a otras ciudades españolas y teniendo en cuenta la diversidad de un Estado compuesto y plurilingüe, como se sugirió en varias entrevistas.

En definitiva, se trata de abrir las decisiones del Banco de España al escrutinio público, aumentar su autoridad comunicando y no mediante el incremento de su secretismo.

Un tema que ha surgido en otros bancos centrales se refiere a la publicación de las actas de las reuniones del Consejo de Gobierno. En el caso de España, al ser miembro del Sistema Europeo de Bancos Centrales, el Banco de España tiene las obligaciones de reserva que este determina (conforme al artículo 10.4 de los Estatutos del SEBC y del BCE).<sup>47</sup> Por lo tanto, se sugiere publicar actas solo de aquellas reuniones en las que se adopten decisiones sobre política macroprudencial y siempre con un desfase suficientemente amplio para evitar que dicha publicación tenga impactos sobre las decisiones de los consejeros, el Gobernador y los Subgobernadores (en caso de que se adopte la propuesta de agregar un nuevo Subgobernador).

Es importante que los principales informes (Informe Anual, Informes de Estabilidad Financiera, Memoria de Supervisión, Informe Institucional) así como las respectivas presentaciones del Gobernador expliquen las decisiones del BCE y del Banco de España, y, especialmente, acerca del impacto de tales decisiones en la situación económica y financiera. Todo esto con el foco puesto en la rendición de cuentas, pero además para dar orientaciones sobre el futuro.

En este sentido, cabría evaluar cambiar la periodicidad, el formato y el contenido del Informe Anual. Se recomienda publicar un segundo informe en septiembre, antes de la presentación del proyecto de presupuestos al Parlamento, poniendo el foco en las proyecciones futuras y las orientaciones generales de la política monetaria definida por el BCE. El informe que se publica tradicionalmente en abril debería ser más corto y, además de explicar el desempeño de la economía en el año anterior, debería evaluar las proyecciones realizadas y explicar sus desviaciones. Los informes que publica el Banco (incluidos también los IEF, el Informe Institucional y otros posibles informes temáticos) deberían ser presentados en el Parlamento, pues constituyen instrumentos fundamentales de comunicación y rendición de cuentas del Banco de España.

Resulta necesario informar acerca del uso de nuevos instrumentos ante realidades también nuevas. Es especialmente importante la explicación acerca de en qué medida los instrumentos no convencionales (como el CCA y los distintos instrumentos microprudenciales) son coherentes con el mandato de la institución, algo que puede no ser evidente para los poderes del Estado y el público en general.

<sup>47</sup> Dicho artículo dice: “Las reuniones tendrán carácter confidencial”.

En las entrevistas con miembros del Congreso surgió la conveniencia de informar periódicamente sobre la situación del sistema financiero. Esto podría hacerse una o dos veces al año, coincidiendo con la publicación de los Informes de Estabilidad Financiera.

Como principio general, no basta solo con informar, hay que justificar. En particular la justificación es necesaria respecto a las decisiones sobre la adopción de medidas macroprudenciales, ya que estas son genuinamente nacionales y tienen carácter general, i.e., afectan a todos los ciudadanos (a diferencia de las decisiones supervisoras, que se dirigen a una entidad concreta).

Completan esta información las evaluaciones temáticas *ex post*, como las que se están impulsando a través de la Oficina de Evaluaciones y las que existen en otras jurisdicciones.

Las evaluaciones temáticas *ex post* son un instrumento importante de rendición de cuentas. En el Reino Unido, comités especializados en temas económicos, financieros y regulatorios de la Cámara de los Comunes y de la Cámara de los Lores tienen un calendario de evaluaciones sobre temas importantes para la banca central y el funcionamiento del sistema bancario y financiero. Las evaluaciones duran varios meses y terminan con la publicación de un informe basado en la evidencia oral y escrita que proporciona un amplio número de expertos y autoridades. Estas evaluaciones temáticas no solo son fuente de un conocimiento extenso y profundo de las materias que se examinan, sino que ayudan también a estructurar y dar un contenido más crítico a los *hearings* o comparecencias del Gobernador del Banco de Inglaterra y otros reguladores.

Mientras que la transparencia en temas que puedan afectar a las entidades supervisadas o en temas que puedan comprometer la independencia de quienes forman parte de sus organismos de decisión es controvertida, las exigencias democráticas obligan a que el Banco de España amplíe su transparencia siempre que no afecte a su independencia. Esto es particularmente necesario respecto a la aplicación de medidas macroprudenciales y respecto a los temas en los que el Banco de España asesora al Gobierno.

## V. Conclusión y resumen de recomendaciones

Para una buena gobernanza de un banco central se requiere que este opere con independencia en todas sus dimensiones: política, económica, jurídica y social. Dicha independencia está delimitada por el mandato que entrega la ciudadanía a la entidad en la que se delega el poder de decisión y, justamente por ser una autoridad delegada, debe ejercerse con máxima transparencia y una rendición de cuentas activa. Para que esta independencia perdure en el tiempo y persista en tiempos de crisis, es esencial que el banco central sea eficaz en el ejercicio de sus funciones y gane y mantenga la confianza depositada en él.

El diagnóstico realizado indica que la percepción general es que el Banco de España ha actuado con independencia, tomando sus decisiones sobre la base de argumentos técnicos, y que cuenta con las capacidades para ejercer adecuadamente sus funciones. Si bien parte importante de su mandato en política monetaria y supervisión de las entidades de crédito significativas se ha traspasado al Sistema Europeo de Bancos Centrales, el mandato a los bancos centrales nacionales se ha ampliado y complejizado, especialmente en el ámbito de la regulación y supervisión financiera, a raíz de los acuerdos de Basilea que surgieron a partir de la crisis financiera global de 2007-2009. Entre estas últimas se destacan las políticas macroprudenciales y, en particular, la determinación del colchón de capital anticíclico (CCA) y los otros colchones de capital y la posible introducción de BBM.

Si bien los requerimientos de independencia son similares en estos ámbitos a los que la justifican para la delegación democrática de la política monetaria, la transparencia y la rendición de cuentas se ven limitadas por el derecho a la privacidad de las entidades supervisadas. Un desafío adicional en este ámbito es que, a diferencia del control de la inflación, donde la evolución de los índices de precios brinda una métrica de cumplimiento del objetivo, en el caso de la estabilidad financiera ello no ocurre. Incluso en lo que respecta a la evaluación del ciclo de crédito, existen múltiples indicadores, que no siempre apuntan en la misma dirección. Sin embargo, los argumentos de discreción y confidencialidad de la supervisión microprudencial y de la provisión de ELA (*emergency liquidity assistance*) no se aplican a las medidas macroprudenciales. En el ámbito macroprudencial se necesita una articulación adecuada de mecanismos de rendición de cuentas y mayor transparencia.

Si bien la evaluación de la gobernanza del Banco de España es generalmente positiva, en el curso de este trabajo se han detectado diversas áreas de mejora, algunas de las cuales requieren modificaciones legales.

- i. Una primera área de posibles mejoras tiene que ver con cambios en los órganos de gobierno del Banco de España.
  - Para comenzar, se sugiere modificar el proceso de selección de las altas autoridades del Banco, que presenta riesgos para la independencia con respecto al Gobierno y donde se puede mejorar la transparencia. Para mitigar estos riesgos se recomienda que los **nombramientos del Gobernador, Subgobernador y consejeros no natos**

**contemplan una comparecencia ante el Congreso e, idealmente, una aprobación o, al menos, una no objeción de este.**

- En segundo lugar, se aprecia una excesiva concentración del poder en el Gobernador, en unos momentos en los que la gobernanza de los bancos centrales se ha ido moviendo progresivamente hacia modalidades más colegiadas. Si bien en la práctica no hay nada en la LBE que impida una mayor participación del Consejo o de los consejeros miembros de la Comisión Ejecutiva, **se estima conveniente que se modifique la LBE para crear un Segundo Subgobernador, que tendría funciones de subrogación y otras que se le encomienden, tanto por delegación directa o modificaciones en el Reglamento Interno.** Adicionalmente en este ámbito, **se recomienda formalizar la participación del Primer Subgobernador en el Consejo de Supervisión Europeo, lo que se podría hacer con un cambio en el Reglamento Interno.**
  - Una tercera recomendación en lo que respecta a los órganos de gobierno se refiere a **la Comisión Ejecutiva, donde se recomienda que los representantes del Consejo tengan dedicación plena y exclusiva.**
  - Con relación a los **miembros no natos del Consejo, se sugiere que mantengan su mandato en 6 años, pero que se vayan renovando en forma escalonada,** uno en cada año, y que para su renovación se requiera una comparecencia ante el Parlamento. Por otra parte, se estima que el derecho de voto de los consejeros natos se aparta de las prácticas internacionales y siembra dudas sobre la independencia, por lo que **se recomienda mantener su presencia en el Consejo, pero solo con derecho a voz, sin voto.**
  - En este mismo ámbito, se estima que el período del mandato del Gobernador y el Subgobernador es corto con relación a sus pares en los organismos directivos del SEBC, por lo que **se recomienda ampliar dichos mandatos a ocho años sin reelección.**
  - **Estas recomendaciones requieren cambiar la LBE** —a excepción del aspecto referido a formalizar la participación del Primer Subgobernador en el Consejo de Supervisión Europeo—, aunque, en el caso de la comparecencia ante el Parlamento de los candidatos a asumir los altos cargos antes mencionados, esto se podría hacer mediante un acuerdo voluntario con el Parlamento.
- ii. Un segundo ámbito de recomendaciones tiene que ver con la **función de asesoramiento al Gobierno.** En este aspecto no se observaron deficiencias que requiriesen cambios mayores, excepto que —dado que esta función de asesoramiento puede generar cierta controversia desde el punto de vista del alcance y su extensión a iniciativa del propio Banco— se recomienda que **los resultados de estos estudios se deberían presentar como documentos de investigación cuya responsabilidad recae en los autores y no son una expresión de la política del Banco,** sin perjuicio de que sus resultados puedan ser usados y citados en las publicaciones oficiales como el Informe Anual o los IEF.

Dado que este es un tema que puede plantear inquietud desde el punto de vista del uso de los recursos del Banco y su posible politización, se sugiere vincular estos estudios, directa o indirectamente, con los mandatos del banco y, en general, evitar pronunciamientos prescriptivos en materias de políticas públicas que no están directamente relacionados con dichos mandatos. También se sugiere la conveniencia de iniciar un período de reflexión sobre el alcance de esta función, en el que participen, además del Consejo de Gobierno del propio Banco, otros poderes del Estado. Igualmente, se recomienda consultar a una variedad de actores y organismos para definir la agenda de estudios.

- iii. Un tercer grupo de recomendaciones se refiere a las funciones de supervisión y resguardo de la estabilidad financiera. Esta es un área en la que se han incorporado nuevos mandatos e instrumentos, especialmente en el ámbito macroprudencial, que es ahora una de las responsabilidades más importantes del Banco de España, por lo que surgen varias recomendaciones:
  - En primer lugar, se recomienda **centrar los procesos de análisis, toma de decisiones y publicación del IEF en torno a la política macroprudencial, estableciendo una reunión semestral de Política Financiera**. En esta reunión formal del Consejo de Gobierno se debería presentar el análisis y evaluación sobre el estado del ciclo de crédito y las recomendaciones de los equipos técnicos sobre activación y fijación de valores para los distintos instrumentos de política (CCA, por ejemplo) y adoptar las decisiones al respecto. Estas decisiones deberían anunciarse al término de la reunión, seguido de la publicación del IEF, que tendría que contener todos los antecedentes que se tomaron en cuenta para respaldar dichas decisiones. Con esto se da cumplimiento al mandato en esta materia, con total transparencia sobre las decisiones.
  - Se recomienda también que el posible proyecto de reforma de la LBE incluya una reflexión sobre la arquitectura del sistema de regulación y supervisión, articulando con claridad las competencias macroprudenciales y en temas de resolución. Sería conveniente decantarse por una autoridad única de resolución.
- iv. Un cuarto grupo de recomendaciones se refiere al resguardo de la autonomía financiera y la situación patrimonial del Banco de España. Aunque ha funcionado bien hasta ahora, la aparición de pérdidas significativas en la cuenta de resultados puede generar riesgos reputacionales y, de persistir como consecuencia de la evolución de la economía mundial, podría afectar significativamente al patrimonio del Banco. Por estas razones se plantean tres recomendaciones:
  - Realizar **ejercicios periódicos de proyección del balance y de su sensibilidad ante diversos choques**. Los resultados de estos ejercicios deberían reportarse al Consejo una o dos veces al año y publicarse.
  - **Definir posibles estrategias para enfrentar la eventualidad de un deterioro relevante del patrimonio**, en caso de estimarse que esto afecta a la capacidad de cumplir con el mandato del Banco, algo que debe ser evaluado periódicamente.

- **Mejorar la información al público sobre estas materias**, explicando de la forma más clara y simple posible sus causas y los efectos sobre la capacidad del Banco para cumplir su mandato.
- v. En quinto lugar, se plantea la conveniencia de reforzar la gestión interna para mejorar la eficiencia y la capacidad de hacer frente a los múltiples riesgos a los que está expuesto el Banco de España. En este ámbito hay dos recomendaciones:
- **Se recomienda la creación de una Gerencia General con el fin de buscar la máxima eficiencia en la gestión de recursos**, especialmente en lo que guarda relación con todas las áreas operativas y de apoyo de la institución. Sin perjuicio de esto, se recomienda **hacer una revisión exhaustiva de los procesos de Recursos Humanos**, donde se observan importantes deficiencias. El Gerente General reportaría regularmente a la Comisión Ejecutiva y dependería directamente del Gobernador. Su nombramiento debería ser aprobado por la Comisión Ejecutiva y ratificado por el Consejo de Gobierno.
  - **Crear una Dirección General de Riesgos con la misión de definir las políticas sobre la materia, coordinar y dirigir la identificación de riesgos y definir las políticas de prevención y mitigación, así como los procesos para implementarlas.** Esta unidad orgánica, que dependería directamente del Consejo de Gobierno, debe, junto a lo anterior, coordinar el proceso para definir las métricas de apetito al riesgo del Consejo de Gobierno y dar cuenta regularmente de la situación de riesgos del Banco ante la Comisión Ejecutiva y, con una periodicidad a definir, al Consejo de Gobierno.
- vi. El último grupo de recomendaciones se refiere a temas vinculados a **transparencia, rendición de cuentas y comunicaciones**, más allá de los ya mencionados en los otros apartados:
- Si se decide modificar la LABE, **se recomienda flexibilizar y ampliar las comparecencias del Gobernador ante el Parlamento**, sin dejarlas circunscritas a la presentación del Informe Anual. La comparecencia, por ejemplo, del Gobernador respecto a los Informes de Estabilidad Financiera es voluntaria.
  - Es importante que la transparencia y la rendición de cuentas permeen a toda la institución, por lo que **se recomienda que en una instancia que involucre a todo el personal, como podría ser el Plan Estratégico, se identifiquen los temas de rendición de cuentas y responsables en cada área.** Se deben realizar también investigaciones parlamentarias temáticas sobre temas de interés transversal, como puede ser la digitalización, el cambio climático o la sostenibilidad de la deuda pública.
  - **En los programas de formación de líderes y de desarrollo profesional se deberían incluir actividades para desarrollar habilidades de comunicación**, de modo que se vaya ampliando paulatinamente el universo de potenciales portavoces del Banco.

- **La información del Banco de España debe ser activa.** No debe esperar a que le pidan información, sino que ha de anticiparse a las demandas. **También se requiere una comunicación más descentralizada,** no solo en Madrid, con ocasión de desplazamientos de sus autoridades a otras ciudades españolas y teniendo en cuenta la diversidad de un Estado compuesto y plurilingüe.
- **Se recomienda publicar las actas de las reuniones del Consejo de Gobierno donde se toman decisiones de política macroprudencial,** de forma anonimizada y con un desfase suficientemente largo como para no influir en la toma de decisiones. Todo esto sin perjuicio de los comunicados e informes que se publiquen con motivo de esas decisiones.
- Con relación al **Informe Anual y los Informes de Estabilidad Financiera,** se recomienda revisar a fondo sus contenidos, enfoque y lenguaje, de manera que sirvan para orientar al público sobre los factores que van a influir en las políticas que son competencia del Banco de España, durante el año en curso y en el futuro cercano. Para esto se requiere que se enfoquen más en el futuro que en el pasado, que sean mucho más breves y usen un lenguaje sencillo y comprensible, evitando el exceso de acrónimos que solo conocen los especialistas.



## Anejo 1: Reflexiones adicionales sobre la independencia de los bancos centrales y la rendición de cuentas. Categorías de la independencia de los bancos centrales

---

La tesis de que la independencia del banco central es un caso más de la delegación burocrática es defendida, entre otros, por Paul Tucker,<sup>48</sup> sobre la base de que la política monetaria y la supervisión bancaria serían cuestiones principalmente técnicas que deben mantenerse aisladas de los ciclos políticos para ser exitosas. Los bancos centrales deciden sobre la base del saber disponible, pero esas decisiones no son neutrales (implican *trade-offs* y sopesarlos no es simplemente un asunto técnico) y pueden ser discutidas, aunque no sean revocables por otros poderes del Estado. Qué debe entenderse por estabilidad (sean los precios, el orden financiero o el orden social en general) es algo discutido y sobre lo que cabe una diversidad de opiniones. Estas consideraciones son válidas para aquellas decisiones que se toman dentro del ámbito del mandato de cada banco central, pero si ellos trasgreden dicho mandato las instituciones democráticas deben impugnarlas, salvo que exista un cambio legal que las respalde.

Que los bancos centrales no estén sometidos a la presión electoral no quiere decir que no deba importarles gozar de prestigio y respaldo en la población a su autonomía. De hecho, en algunos países los rescates bancarios en 2008 se realizaron en coordinación con el Tesoro y otras agencias del Gobierno; en la pandemia de 2020, algunos bancos centrales superaron ciertos tabúes sin precedentes para facilitar la financiación de Gobiernos y empresas en crisis, y lo hicieron siguiendo un amplio consenso social.

Un banco central no es democrático en el sentido de haber sido elegido directamente, pero sí puede serlo en la medida en que explica sus decisiones. Una de las propiedades del gobierno democrático es precisamente la no arbitrariedad de las decisiones. Y desde este punto de vista democrático, el hecho de que un banco central sea un organismo autónomo e independiente implica que debe justificar sus decisiones, dar cuenta de por qué eligió una opción y no otra, teniendo en cuenta que incluso decisiones tan técnicas como las que se refieren a la política monetaria y la supervisión bancaria permiten diversas opciones y son adoptadas en medio de debates donde se hacen valer opiniones diferentes. La ciudadanía no puede tomar esas decisiones, pero sí debe conocer los términos de la deliberación en la que se adoptaron y las razones que las motivaron.

Esta es una cuestión en la que debe conseguirse un adecuado equilibrio, que no se alcanza manteniendo el sesgo tecnocrático que suele caracterizar a este tipo de instituciones. Pero también hay que tener en cuenta que en el actual contexto internacional hay presiones para erosionar la autonomía de los bancos centrales en nombre de la democracia. Pensemos en la propuesta del presidente Trump de limitar la independencia de las agencias de regulación y

---

<sup>48</sup> Paul Tucker, *Unelected Power: the Quest for Legitimacy in Central Banking and the Regulatory State*, Princeton University Press, 2018.

supervisión financiera, que, bajo pretexto de garantizar la rendición de cuentas, lo que supone es un mayor control presidencial.<sup>49</sup>

Es cierto que los bancos centrales son capaces de tomar mejores decisiones porque están protegidos de la presión electoral y, en principio, sus decisiones divergen de las de los representantes políticos y la ciudadanía, lo que no significa aislamiento completo respecto de otras instituciones del Estado. No tiene por qué haber una contradicción entre la independencia formal y un cierto grado de coordinación con los Gobiernos, lo que podría mejorar la calidad de las decisiones y la legitimidad para enfrentarse a los desafíos colectivos. De hecho, el artículo 127(1) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece que, sin perjuicio del objetivo principal de estabilidad de precios, el SEBC tiene también como objetivo apoyar “las políticas económicas generales de la Unión con el fin de contribuir a los objetivos de la Unión establecidos en el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE)”. La interpretación de este mandato considera dicho objetivo de apoyo a las políticas generales de la Unión como objetivo “secundario”, aunque el artículo no usa esta denominación.

Análogamente, un banco central tiene diversos mecanismos para realizar ese alineamiento sin comprometer su autonomía, como la función de asesoramiento o una toma en consideración de las políticas económicas de los Gobiernos respecto de los cuales es independiente. La coordinación institucional entre Gobiernos y bancos centrales es más necesaria en aquellos asuntos que no están entre sus objetivos primarios. Un banco central forma parte de la arquitectura democrática de la sociedad y debe ejercer su autonomía sabiéndose parte de esa gobernanza general.

El artículo 7 de la LBE define los objetivos y funciones para cuyo logro el Banco de España va a gozar de independencia. A efectos de este estudio, el análisis se centra en las que están más directamente vinculadas a la ejecución de la política monetaria y financiera, que se pueden resumir en “mantener la estabilidad de los precios”(2), contribuyendo a “definir y ejecutar la política monetaria de la Comunidad” (3a), “promover el buen funcionamiento del sistema de pagos” (3d), realizar “las demás funciones que se deriven de su condición de parte integrante del Sistema Europeo de Bancos Centrales” (3f), “promover el buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero...”(4b), “asesorar al Gobierno, así como realizar los informes y estudios que resulten procedentes” (4e), “elaborar y publicar las estadísticas relacionadas con sus funciones y asistir al Banco Central Europeo en la recopilación de la información estadística necesaria para el cumplimiento de las funciones del Sistema Europeo de Bancos Centrales” (4f) y “ejercer las demás competencias que la legislación le atribuya” (4h).

<sup>49</sup> La Orden Ejecutiva del presidente Trump de 18 de Febrero del 2025 —*Executive Order on Ensuring Accountability for all Agencies* (<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/ensuring-accountability-for-all-agencies/>)— retoma la teoría del “Ejecutivo unitario”. Todas las agencias administrativas forman parte del Ejecutivo y han sido autorizadas por el Congreso. La Orden Ejecutiva (*Executive Order*) se inclina hacia la “supervisión presidencial” como forma de rendición de cuentas al Ejecutivo, en detrimento de la independencia. La Orden Ejecutiva (*Executive Order*) preserva la independencia de la política monetaria, reconociendo su especialidad, pero no de la política regulatoria bancaria y financiera.

La medición de la independencia de un banco central no es una ciencia exacta. El grado de independencia viene determinado por una serie de garantías orgánicas y funcionales, en base a las cuales se han construido los índices de independencia.<sup>50</sup>

No es suficiente con tener una disposición que declare que el banco central es independiente de la dirección política del Gobierno y que las decisiones de política monetaria no estarán sometidas a control político. Dicha disposición debe estar acompañada por otros preceptos que garanticen la independencia personal y profesional (procedimientos de nombramiento e idoneidad, duración del mandato, procesos de destitución), la independencia institucional (como la regulación de los conflictos de intereses, las relaciones con el Tesoro/Ministerio de Economía), la independencia funcional (como la prohibición de financiación monetaria, los poderes decisorios, los poderes regulatorios) y la independencia financiera.

Considerando esas garantías, se han establecido categorías o criterios de independencia que se incluyen en los “informes de convergencia”<sup>51</sup> que valoran la compatibilidad de las legislaciones nacionales de los países que no han adoptado el euro con el Tratado (artículos 130 y 131<sup>52</sup> y también el artículo 123 respecto a la prohibición de financiamiento monetario) y con los Estatutos del SEBC y del BCE (en particular el artículo 14). Dichas categorías o criterios fueron establecidos por primera vez por el Instituto Monetario Europeo en 1995 y luego fueron adoptados por el Banco Central Europeo en el informe de convergencia de 1998. Conforme a dichos “informes de convergencia”, se valoran cuatro vertientes de la independencia: funcional, institucional, personal y financiera.

La independencia, en particular la vertiente institucional, tiene un carácter especial en la Unión Europea, pues no solo aspira a la “despolitización”, sino también a la “desnacionalización” en las funciones en las que el BCE tiene competencia exclusiva.

La independencia personal tiene también una dimensión comunitaria (desnacionalizada). El artículo 10.2 de los Estatutos del SEBC y del BCE define la participación *ad personam* de los miembros del Consejo de Gobierno del BCE. Dicha independencia personal está protegida por el artículo 14.2 de los Estatutos del SEBC y del BCE, que establece que los gobernadores de los BCNs solo podrán ser relevados de su mandato en caso de que dejen de cumplir los requisitos exigidos para el cumplimiento de sus funciones o hayan incurrido en falta grave, y el tribunal competente en caso de destitución de un Gobernador es el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.<sup>53</sup> El mandato de un Gobernador de un BCN no puede ser inferior a cinco años.

Aunque la LBE no las regula, estas cuatro vertientes de independencia en las que se ha desarrollado el artículo 130 del TFUE en los informes de convergencia se aplican directamente en el caso del Banco de España por la primacía del derecho de la Unión Europea.

<sup>50</sup> En el artículo de 1992 sobre la independencia del SEBC (“The Independence of the European System of Central Banks”, *Harvard International Law Journal*, Spring 1992), Rosa Lastra, al hablar de las garantías de independencia que la ley debe incluir, divide dichas garantías en orgánicas y funcionales: “*organic and functional (including financial autonomy, regulatory powers) safeguards*”.

<sup>51</sup> Cf. Informe de Convergencia de Bulgaria, República Checa, Hungría, Polonia y Suecia, conforme al artículo 140 del TFUE: [https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/a3bb3063-6478-44a5-a270-933e49fb304b\\_en?filename=ip294\\_en.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/a3bb3063-6478-44a5-a270-933e49fb304b_en?filename=ip294_en.pdf). Dinamarca no se incluye, pues tiene un *opt-out*.

<sup>52</sup> El artículo 131 dice: “Cada uno de los Estados miembros velará por que su legislación nacional, incluidos los Estatutos de su banco central nacional, sea compatible con los Tratados y con los Estatutos del SEBC y del BCE”.

<sup>53</sup> Tema debatido en el Tribunal de Justicia Europeo en el caso *Rimsevics* respecto a la suspensión del Gobernador de Letonia.

## Anejo 2: Evolución del marco jurídico de la independencia del Banco de España

El banco central es una institución del Estado para preservar el valor del dinero, la estabilidad del sistema bancario y el buen funcionamiento del sistema de pagos. La autonomía (independencia) del Banco de España es una parte esencial y constitutiva de su ordenamiento dentro del Estado español y como parte del Eurosistema.

El BCE presenta un caso *sui generis* al ser un banco central sin un Estado. Los bancos centrales nacionales —como es el caso del Banco de España— sí tienen un Estado en el que se encaja su ordenamiento y están dotados de personalidad jurídica. El BCE tiene personalidad jurídica, pero no el Eurosistema ni el SEBC.<sup>54</sup>

El Banco de España tiene una naturaleza jurídica *especial*, como casi todos los bancos centrales, que ejercen, por una parte, funciones bancarias —como "banco", tanto banco del Tesoro como banco de los bancos— y, por otra parte, funciones gubernamentales —como "agencia" administrativa—. Y, en común con los bancos centrales nacionales (BCNs) del Eurosistema, la naturaleza jurídica del Banco de España se rige por la normativa de la Unión Europea y por la normativa nacional. Los BCNs son autoridades nacionales que cumplen funciones europeas.

Tras el establecimiento de la Unión Monetaria en 1999 y de la Unión Bancaria en el 2014, los BCNs tienen dos tipos de funciones: europeas y nacionales. Los Estatutos del SEBC y del BCE establecen en el artículo 14.3 que, respecto a las funciones transferidas (atribuidas al BCE), los BCNs seguirán las instrucciones del BCE, al que tienen que remitir toda la información pertinente. Y, respecto a las funciones no transferidas (nacionales), los Estatutos establecen en el artículo 14.4 que los BCNs siguen siendo responsables, a no ser que el Consejo de Gobierno del BCE decida por mayoría de dos tercios que tales funciones interfieren con los objetivos y tareas del SEBC. Esta doble naturaleza de los BCNs, como parte integrante del SEBC/Eurosistema, por una parte, y como ente nacional, por otra, crea una complejidad normativa.<sup>55</sup>

El Banco de España es un ente de la Administración del Estado que goza de una posición institucional especial, propia y exclusiva en el ordenamiento jurídico español, pues se rige, en primer término, por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y demás disposiciones del derecho de la Unión Europea, que tienen primacía sobre cualquier disposición de derecho nacional, y, por otra parte, por la normativa nacional, en particular la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España (LBE) y el Reglamento interno del Banco de España.

<sup>54</sup> En una decisión del Tribunal de Justicia Europea del 2019 respecto a la independencia personal del Gobernador del Banco Central de Letonia (*Rimsevics* case, §69, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=211050&doclang=ES>), el Tribunal explica: "El SEBC representa una construcción jurídica novedosa en el derecho de la Unión que reúne a instituciones nacionales, a saber, los bancos centrales nacionales, y una institución de la Unión, a saber, el BCE, y las hace cooperar estrechamente entre sí, y en la que prevalece una estructura diferente y una distinción menos pronunciada entre el ordenamiento jurídico de la UE y los ordenamientos jurídicos nacionales".

<sup>55</sup> Cf. Rosa Lastra, "The Division of Responsibilities between the European Central Bank and the National Central Banks within the European System of Central Banks", *Columbia Journal of European Law*, Vol. 6, No. 2, Spring 2000, pp. 167-180.

Los artículos 1 y 4 de la LBE clarifican el significado de la autonomía del Banco de España respecto a la Administración General del Estado. Conforme al artículo 1.2 de la LBE, el Banco de España “no estará sometido a las previsiones contenidas en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado”. Conforme al artículo 4.1 de la LBE, tampoco “le serán de aplicación las leyes que regulen el régimen presupuestario, patrimonial y de contratación de los organismos públicos dependientes o vinculados a la Administración General del Estado, salvo cuando dispongan especialmente lo contrario”.

Aparte de estos artículos de la LBE, la posición institucional *especial* del Banco de España en el ordenamiento jurídico español viene reconocida en la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público del 2015.<sup>56</sup> Esta ley deja clara también la primacía del Tratado sobre el derecho nacional.

Con el establecimiento de la Unión Monetaria y de la Unión Bancaria, las tareas fundamentales de diseño y ejecución de la política monetaria, buen funcionamiento de los sistemas de pagos, emisión de billetes de curso legal, supervisión prudencial y resolución de entidades de crédito significativas se han transferido de los Estados miembros a la Unión Europea para que se lleven a cabo con independencia por el Banco Central Europeo (BCE) y la Junta Única

<sup>56</sup> Según la disposición adicional decimonovena de la Ley 40/2015, Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP): “El Banco de España en su condición de banco central nacional se registrará, en primer término, por lo dispuesto en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, el Reglamento (UE) n.º 1024/2013 del Consejo, de 15 de octubre de 2013 y la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España. En lo no previsto en las referidas normas y en cuanto sea compatible con su naturaleza y funciones será de aplicación lo previsto en la presente Ley”. El dictamen del Consejo de Estado del 09.10.2008 (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2008-1479>) analiza la naturaleza del Banco de España, por contraposición a la de la CNMV y otras autoridades administrativas independientes: “Ahora bien, aun cuando la CNMV y el Banco de España participan de ciertas características comunes, predicables de los distintos entes y organismos que integran la categoría de las llamadas Administraciones independientes —frecuentemente identificadas con los entes supervisores, hoy impropriadamente denominados entes reguladores—, no debe ignorarse, a la hora de valorar la conveniencia de extender a los órganos rectores de la CNMV el régimen aplicable a los del Banco de España, la peculiar posición institucional que este último ocupa en nuestro ordenamiento. Ante todo, ha de tenerse en cuenta que, tal y como predica la exposición de motivos de la Ley 13/1994, de 1 de junio, el Banco de España se configura legalmente como 'un ente de la Administración del Estado de naturaleza especial' que, subordinado al Gobierno en términos generales, goza empero de plena autonomía en el ámbito de la política monetaria, con la concreta finalidad de preservar mejor el objetivo de la estabilidad de precios consagrado en la propia ley. Además, el Banco de España se encuentra integrado en el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y está directamente sometido a las disposiciones del Tratado (...) y a los Estatutos del SEBC (artículo 1.3 de la Ley). Reflejo de esta especial naturaleza es la inaplicabilidad al Banco de España de las disposiciones de la Ley 6/1997, de 14 de Abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), según resulta del artículo 1.2 de la Ley 13/1994 y de la disposición adicional octava de la LOFAGE. Esta previsión contrasta con la contenida en la disposición adicional décima de la referida ley, que establece su aplicación supletoria a la CNMV, el Consejo de Seguridad Nuclear, la Comisión Nacional de Energía, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y la Comisión Nacional de la Competencia, entre otros organismos. Una interpretación sistemática y teleológica de esta disposición permite concluir que los entes en ella incluidos participan de una naturaleza similar, distinta, sin duda, de la que es propia y exclusiva del Banco de España. Precisamente en atención a esta peculiar naturaleza, la Ley 12/1994 preceptúa que no serán de aplicación al Banco de España las leyes que regulen el régimen presupuestario, patrimonial y de contratación de los organismos públicos dependientes o vinculados a la Administración General del Estado, salvo cuando dispongan expresamente lo contrario (artículo 4.1)”.

de Resolución (JUR),<sup>57</sup> aunque exista una descentralización operacional a la hora de ejecutar dichas funciones.

Por consiguiente, las principales funciones del Banco de España se desarrollan como BCN del SEBC/Eurosistema, como autoridad nacional competente del Mecanismo Único de Supervisión (MUS) y como autoridad de resolución preventiva del Mecanismo Único de Resolución (MUR). Ello implica necesariamente que el estatuto institucional y funcional del Banco de España venga determinado, en gran medida, por lo dispuesto en el derecho de la Unión Europea, en particular por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), los Estatutos del SEBC y del BCE, el Reglamento 1024/2013, de 15 de octubre, por el que se establece el MUS (RMUS) y el Reglamento 806/2014, de 15 de julio, por el que se establece el Mecanismo Único de Resolución (RMUR).

Como explicó el Gobernador en su comparecencia ante la Comisión de Economía, Comercio y Transformación Digital (21/11/2024), de las once funciones del Banco, la competencia en temas monetarios es exclusiva del SEBC, mientras que respecto a la solvencia y solidez del sistema financiero y la vigilancia del buen funcionamiento del sistema de pagos hay competencias europeas y competencias nacionales. En el caso de la política monetaria, el Gobernador participa en la decisión colegiada del Consejo de Gobierno del BCE, y el Banco de España, como banco de los bancos privados, ejecuta la política monetaria en España (conforme al principio de descentralización operacional).

Solo en lo no previsto en el derecho de la UE y en la LBE pueden resultar de aplicación al Banco de España otras disposiciones nacionales, siempre que sean compatibles con su marco legal y estén de conformidad con la normativa europea.

El Banco de España —y su autonomía— se ha constitucionalizado "por la puerta de atrás" al haber ratificado el Gobierno español el Tratado de la Unión Europea (TEU), que entró en vigor en diciembre del 2009 (Tratado de Lisboa), reconociendo al BCE como una de las siete instituciones europeas.<sup>58</sup>

El artículo 130 del TFUE (y el artículo 7 de los Estatutos del SEBC y del BCE) define la independencia del BCE y de los BCNs en términos amplios y frente a autoridades nacionales y europeas:

*En el ejercicio de las facultades y en el desempeño de las funciones y obligaciones que les asignan los Tratados y los Estatutos del SEBC y del BCE, ni el Banco Central Europeo, ni los bancos centrales nacionales, ni ninguno de los miembros de sus órganos rectores*

<sup>57</sup> El establecimiento del MUR en base al artículo 114 del TFUE, y en particular el artículo 18 del RMUR, tiene en cuenta las competencias de la Comisión y el Consejo y la doctrina *Meroni*. Conforme a esta doctrina jurisprudencial, la delegación de facultades de la UE a una agencia de la UE se limita a facultades ejecutivas claramente definidas que deben ser supervisadas por la autoridad que delega, por decisión expresa, y no pueden implicar facultades discrecionales. Cf. Informe del Tribunal de Cuentas 22/2020, "Futuro de las agencias de la UE – Es posible reforzar la flexibilidad y la cooperación", <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/agencies-performance-audit-22-2020/es>.

<sup>58</sup> El artículo 13 del Tratado de la Unión Europea (TEU) enumera las siete instituciones de la Unión Europea: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el **Banco Central Europeo** y el Tribunal de Cuentas. Hubiese sido conveniente que la Constitución española hubiese incluido al Banco de España como un órgano constitucional (como hizo con el Tribunal de Cuentas) para poder tener una ley orgánica. Pero, al no ser órgano constitucional, la ley ordinaria puede modificar el Banco de España.



*podrán solicitar o aceptar instrucciones de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, ni de los Gobiernos de los Estados miembros, ni de ningún otro órgano.*

*Las instituciones, órganos u organismos de la Unión, así como los Gobiernos de los Estados miembros, se comprometen a respetar este principio y a no tratar de influir en los miembros de los órganos rectores del Banco Central Europeo y de los bancos centrales nacionales en el ejercicio de sus funciones.*

Cuando el artículo 130 del TFUE se redactó, el BCE no estaba a cargo de la supervisión bancaria. Por ello, se ha debatido si el artículo 130 protege la "independencia supervisora" en los mismos términos en que protege la "independencia monetaria".<sup>59</sup>

El Reglamento de la Autoridad Bancaria Europea (ABE) establece en el artículo 1(5) los principios de "independencia, objetividad, no discriminación y transparencia (...) y proporcionalidad". Y un informe reciente de las Autoridades Europeas de Supervisión desarrolla criterios conjuntos para la independencia de las autoridades supervisoras.<sup>60</sup>

La nueva Directiva CRD VI<sup>61</sup>, cuya fecha de transposición en España vence el 10 de enero de 2026, recoge la independencia del supervisor en términos similares a la independencia del BCE y de los BCNs.

Por último, el artículo 131 del TFUE obliga a los Estados miembros a velar por la compatibilidad entre la legislación nacional y el derecho de la Unión.

*Cada uno de los Estados miembros velará por que su legislación nacional, incluidos los Estatutos de su banco central nacional, sea compatible con los Tratados y con los Estatutos del SEBC y del BCE.*

La redacción del artículo 131 del TFUE deja claro que la definición de la independencia de un BCN depende también de la legislación nacional, con el requisito de que dicha legislación sea compatible con el derecho primario del BCE.

<sup>59</sup> Cf. Yves Mersch, "International Trends in Central Bank Independence: the ECB's Perspective", ECB, Frankfurt, 12 November 2019.

<sup>60</sup> Cf. <https://www.eba.europa.eu/publications-and-media/press-releases/european-supervisory-authorities-publish-joint-criteria>: "La independencia supervisora es fundamental para garantizar que las autoridades supervisoras, con los recursos adecuados, tomen decisiones justas, eficaces y transparentes. (...) Los criterios de independencia se organizan en torno a cuatro principios clave:

(1) Independencia operativa: para que las autoridades supervisoras operen sin ninguna influencia indebida del sector supervisado ni del gobierno, y cuenten con las facultades legales y los recursos operativos adecuados.  
 (2) Independencia personal: con normas transparentes para el nombramiento, la selección y la destitución de los miembros del órgano de gobierno de la autoridad supervisora, y altos estándares éticos para los miembros del personal y del órgano de gobierno de la autoridad supervisora.  
 (3) Independencia financiera: con recursos financieros suficientes para que las autoridades supervisoras cumplan con sus mandatos.  
 (4) Rendición de cuentas y transparencia: para que las autoridades supervisoras desempeñen sus funciones de forma transparente y responsable".

Cf. también el Informe de la EBA sobre la Independencia Supervisora de las Autoridades Competentes: [https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document\\_library/Publications/Reports/2021/1022092/EBA%20report%20on%20supervisory%20independence%20of%20competent%20authorities.pdf](https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Reports/2021/1022092/EBA%20report%20on%20supervisory%20independence%20of%20competent%20authorities.pdf).

<sup>61</sup> DIRECTIVA (UE) 2024/1619 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 31 de mayo de 2024 ([https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L\\_202401619](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401619)) 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. Cf. anejo 2. En cumplimiento de esta Directiva se ha de modificar la Ley 10/2014, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito.



## Anejo 3: Banca central y cambio climático

Una cuestión controvertida fue el anuncio en julio de 2022 del BCE de incluir en su estrategia la agenda climática. El cambio climático es de una importancia trascendental a nivel nacional e internacional y sin embargo fue ampliamente ignorado, en el caso del BCE hasta el Acuerdo de París en 2015, cuyo artículo 2 exige "que los flujos financieros sean coherentes con la senda hacia un desarrollo de bajas emisiones de gas y resiliencia climática". Desde entonces, la mayor parte de los bancos centrales han tomado más iniciativas de en esta dirección, como la creación del *Network for Greening the Financial System* (NGFS).

El cambio climático y la sostenibilidad constituyen uno de los mayores retos para los Gobiernos nacionales y para la comunidad internacional. A la hora de distribuir responsabilidades en estas tareas fundamentales de lucha contra el cambio climático y preservación de la naturaleza y la biodiversidad, no cabe duda de que requiere un compromiso político a través de una política fiscal e impositiva adecuada. Esta tarea del Gobierno y no de los bancos centrales otorgar subvenciones o financiamiento bajo condiciones preferenciales a actividades vinculadas al combate contra el cambio climático (o la prevención de las pérdidas de biodiversidad y destrucción de ecosistemas), dado que hay múltiples externalidades que distorsionan las decisiones privadas y públicas en estos ámbitos. Esto cae de lleno en el ámbito de las decisiones sobre asignación de recursos, con perdedores y ganadores, lo que requiere de decisiones esencialmente políticas que deben ser tomadas por instituciones con un mandato popular directo sobre estas materias, y eso va mucho más allá de la delegación de atribuciones que se hace a los bancos centrales.

En "Sustainable Central Banking", Rosa Lastra y Christina Skinner hablan de la divergencia entre el Sistema de la Reserva Federal, el BCE y el Banco de Inglaterra a la hora de abordar estos temas y concluyen (usando los colores del semáforo): luz roja respecto al uso de la política monetaria para el cambio climático, luz amarilla respecto al uso de la política macroprudencial y luz verde respecto al uso de la supervisión microprudencial.

En nuestra opinión, hay un espacio importante para la acción de los bancos centrales en temas climáticos en los ámbitos de la estabilidad financiera y del asesoramiento a los Gobiernos:

- a. El cambio climático podría afectar, y ya está afectando, al valor de los activos reales y financieros, ya sea por el impacto directo de los desastres naturales ligados al clima, por las acciones para mitigar el cambio climático (por ejemplo, en los precios de las acciones de empresas petroleras o de carbón) o por las necesidades de adaptación. La fijación de normas que obliguen a informar sobre la incorporación de estos riesgos (y oportunidades) en las decisiones de crédito e inversiones, así como la supervisión de su cumplimiento, es algo que cae dentro del ámbito de los bancos centrales o de los supervisores financieros si esta función está radicada en organismos distintos a los bancos centrales.
- b. En lo que respecta al asesoramiento a los Gobiernos, los bancos centrales suelen tener las mejores capacidades técnicas para construir modelos que relacionan las variables climáticas con el funcionamiento de la economía en el medio y largo plazo y, en ese plano, pueden contribuir a apoyar el diseño de políticas públicas.

Una consideración adicional a tener en cuenta es el riesgo que afrontan los bancos centrales de hoy en día de que la esfera política trate de escabullir responsabilidades ante decisiones impopulares, traspasándolas a entes "autónomos", que posteriormente deben pagar el desprestigio que ello acarrea ante los votantes. A la larga, eso termina debilitando a los bancos centrales en las áreas bajo su mandato legítimo.

## Anejo 4: Nombramientos y duración de mandatos en los bancos centrales

El **Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC)** está compuesto por el Banco Central Europeo (BCE) y los bancos centrales nacionales (BCNs). El BCE tiene tres órganos rectores: el Comité Ejecutivo, el Consejo de Gobierno y el Consejo General. El Comité Ejecutivo está compuesto por seis miembros —entre los que se incluyen Presidente y Vicepresidente— nombrados por el Consejo Europeo, por mayoría cualificada, por un período de ocho años no renovable. El Consejo de Gobierno es el principal órgano de decisión del BCE. Está compuesto por los seis miembros del Comité Ejecutivo, además de los gobernadores de los BCNs de los 20 países que han adoptado el euro. Cada miembro del Consejo de Gobierno dispone de un voto, teniendo en cuenta los requisitos del artículo 10 de los Estatutos del SEBC y del BCE. El Consejo General está compuesto por el Presidente, el Vicepresidente y los gobernadores de los 27 BCNs de la UE, incluidos los de aquellos Estados miembros que no han adoptado el euro. La tarea principal del Consejo General es preparar los informes de convergencia.

Con la transferencia de las responsabilidades de supervisión al BCE en 2014, se creó un nuevo Consejo de Supervisión, como un órgano interno del BCE, que propone al Consejo de Gobierno las propuestas de decisión en las funciones de supervisión de entidades de crédito atribuidas al BCE para su aprobación por el procedimiento de no objeción. El Consejo de Supervisión está compuesto por un Presidente (con un mandato no renovable de cinco años), un Vicepresidente (que se escoge de entre los miembros del Comité Ejecutivo del BCE), cuatro representantes del BCE y los representantes de los supervisores nacionales. Si la autoridad nacional supervisora designada por un Estado miembro no es un BCN, el representante de la autoridad competente puede estar acompañado por un representante de su BCN. En tales casos, los representantes se considerarán un solo miembro a efectos del procedimiento de votación. Todos los miembros del Consejo de Supervisión deben actuar en interés del conjunto de la Unión.

En el caso de Alemania, Estonia, Luxemburgo, Malta, Austria y Finlandia hay representantes de los BCNs y de otros supervisores bancarios, mientras que en el caso de Bélgica, Bulgaria, Irlanda, Grecia, España, Francia, Croacia, Italia, Lituania, Letonia, Chipre, Portugal, Holanda, Eslovenia y Eslovaquia solo hay representantes de los BCNs. La mayoría de los representantes de los BCNs tienen el rango de Subgobernador, aunque en el caso del Banco de España la actual representante tiene el cargo de directora general y no de Subgobernadora. El Consejo de Supervisión no tiene facultades decisorias, pero prepara las decisiones que toma formalmente el Consejo de Gobierno del BCE. También existe un comité directivo que apoya las actividades del Consejo de Supervisión y prepara las reuniones del Consejo, integrado por el Presidente del Consejo de Supervisión, el Vicepresidente del Consejo de Supervisión, un representante del BCE y cinco representantes de los supervisores nacionales (estos cinco representantes son designados por el Consejo de Supervisión por un año según un sistema de rotación que garantiza una representación justa de los países).

En **Estados Unidos**, el Sistema de la Reserva Federal está compuesto por la Junta de Gobernadores (*Board of Governors*) y el Comité Federal de Mercado Abierto (*Federal Open*

*Market Committee, FOMC*), que son agencias gubernamentales con sede en Washington D. C., y por los 12 Bancos de la Reserva Federal. Los siete miembros de la Junta de Gobernadores (*Board of Governors*) del Sistema de la Reserva Federal son nombrados por el Presidente y confirmados por el Senado. Los miembros de la Junta de Gobernadores solo pueden ser elegidos por un período (no renovable) de 14 años. Sin embargo, el Presidente del Sistema de la Reserva Federal puede ser reelegido cada cuatro años, dentro de su mandato de 14 años como Gobernador.<sup>62</sup> El mandato de un miembro en la Junta de Gobernadores no se ve afectado por su condición de Presidente o Vicepresidente. El Comité Federal de Mercado Abierto (FOMC) está compuesto por 12 miembros: los siete miembros de la Junta de Gobernadores, el Presidente del Banco de la Reserva Federal de Nueva York y cuatro de los once presidentes restantes de los Bancos de la Reserva Federal, quienes cumplen mandatos de un año de forma rotatoria. Los 12 Bancos de la Reserva Federal están ubicados en los 12 Distritos de la Reserva Federal: Boston, Nueva York, Filadelfia, Cleveland, Richmond, Atlanta, Chicago, San Luis, Minneapolis, Kansas City, Dallas y San Francisco.

Los Bancos de la Reserva Federal son propiedad de los bancos comerciales miembros y están supervisados por la Junta de Gobernadores.<sup>63</sup> Cada uno de los 12 Bancos de la Reserva Federal está dirigido por un Presidente designado por la junta directiva del Banco, compuesta por nueve miembros familiarizados con las condiciones económicas de la región.<sup>64</sup> Los presidentes de los Bancos de la Reserva Federal pueden ser reelegidos cada cinco años, mediante el mismo proceso por el que fueron nombrados (por sus juntas directivas). Pueden ejercer su cargo hasta los 65 años (a menos que sean nombrados después de los 55, en cuyo caso pueden ejercer hasta diez años, con un límite de 75 años).

El Gobernador del **Banco de Inglaterra** y los cuatro Subgobernadores son nombramientos de la Corona, realizados por el Monarca con el asesoramiento del Primer Ministro y del Ministro de Hacienda. El Gobernador ejerce su cargo por un período de ocho años (no renovable).<sup>65</sup> Se ha establecido la práctica de celebrar audiencias previas frente al Comité del Tesoro tras el anuncio del Gobernador, aunque la Ley del Banco de Inglaterra de 1998 no preveía dicha confirmación. El Comité del Tesoro envía al Gobernador un cuestionario escrito para que pueda exponer su experiencia y opiniones relevantes para el cargo, con carácter previo a la audiencia oral que tiene lugar antes de asumir el cargo.

62 "A full term is fourteen years. One term begins every two years, on February 1 of even-numbered years. A member who serves a full term may not be reappointed". <https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/bios/board/default.htm#:~:text=The%20seven%20members%20of%20the,term%20may%20not%20be%20reappointed.>

63 Cf. <https://www.federalreserve.gov/aboutthefed/structure-federal-reserve-system.htm> y <https://www.federalreserve.gov/faqs/how-is-a-federal-reserve-bank-president-selected.htm>. "Los bancos miembros poseen acciones en los Bancos de la Reserva Federal y perciben dividendos. La tenencia de estas acciones no conlleva el control ni los intereses financieros que se otorgan a los accionistas comunes de organizaciones con fines de lucro. Las acciones no pueden venderse ni pignorar como garantía para préstamos. Los bancos miembros también eligen a seis de los nueve miembros de la junta directiva de cada banco". <https://www.stlouisfed.org/en/in-plain-english/who-owns-the-federal-reserve-banks>.

64 Cf. <https://www.federalreserve.gov/faqs/how-is-a-federal-reserve-bank-president-selected.htm>.

65 Cf. el informe de la Cámara de los Lores del 2023 sobre el Banco de Inglaterra: <https://committees.parliament.uk/publications/42289/documents/210852/default/>.

En el 2023, con la aprobación de la *Financial Markets Services and Markets Act*, se creó un nuevo comité de infraestructuras financieras (*Financial Market Infrastructure Committee*).

El Banco de Inglaterra tiene como órganos rectores cuatro comités y un *Court of Directors*. El Comité de Política Monetaria (*MPC*) toma las decisiones en política monetaria y está compuesto por nueve miembros: el Gobernador, el Subgobernador de Estabilidad Financiera, el Subgobernador de Mercados y Banca, el Subgobernador de Política Monetaria, el Economista Jefe y cuatro miembros externos designados por el Ministro de Hacienda por un máximo de dos períodos de tres años, tras un anuncio público, con un Comité Asesor de Evaluación organizado por el Tesoro para asistir al Ministro de Hacienda en elección. El Economista Jefe es nombrado por el *Court of Directors* del Banco, y el Gobernador debe consultar al Ministro de Hacienda sobre el nombramiento. El Comité del Tesoro de la Cámara de los Comunes también celebra audiencias sobre el nombramiento de cada nuevo miembro externo del Comité de Política Monetaria (*MPC*).

El Comité de Política Financiera (*FPC*), que toma las decisiones en política macroprudencial, cuenta con 13 miembros: el Gobernador, los cuatro Subgobernadores, el Director Ejecutivo de Estrategia y Riesgo de Estabilidad Financiera, el Director Ejecutivo de la Autoridad de Conducta Financiera (*FCA*), un miembro con voz pero sin derecho a voto del Tesoro y cinco miembros externos. El Comité de Regulación Prudencial (*PRC*), a cargo de la regulación y supervisión prudencial, está compuesto por 12 miembros, entre ellos el Gobernador, los Subgobernadores de Estabilidad Financiera, Mercados y Banca, y Regulación Prudencial, el Director Ejecutivo de la Autoridad de Conducta Financiera, un miembro designado por el Gobernador con la aprobación del Ministro de Hacienda y otros seis miembros externos nombrados por un período de tres años.

El Comité del Tesoro también lleva a cabo audiencias previas (*hearings*) al nombramiento de los miembros del MPC, PFC y PRC y también del Presidente del *Court of Directors*.

En **Japón**, según el artículo 23 de la Ley del Banco de Japón (n.º 68 del 17 de junio de 2022): (1) El Gobernador y los Vicegobernadores son nombrados por el Gabinete, con el consentimiento de la Cámara de Representantes y la Cámara de Consejeros. (2) Los miembros del Consejo son nombrados por el Gabinete, con el consentimiento de la Cámara de Representantes y la Cámara de Consejeros, de entre personas con experiencia relevante, incluyendo expertos en economía o finanzas.

El artículo 24 de la Ley del Banco de Japón establece: (1) El mandato del Gobernador, el Vicegobernador y el miembro del Consejo es de cinco años; el del auditor, el del director ejecutivo y el del consejero, de dos años. No obstante, si se produce una vacante en el cargo de Gobernador, Vicegobernador o miembro del Consejo, el mandato del Gobernador, Vicegobernador o miembro del Consejo sustituto se limita al mandato restante de su predecesor. (2) El Gobernador, el Vicegobernador, el miembro del Consejo, el auditor, el director ejecutivo y el consejero pueden ser reelegidos.

En **Canadá**, el Gobernador es nombrado por el Consejo de Administración del Banco (con la aprobación del Gabinete) por un período de siete años. El Consejo de Gobierno está integrado por el Gobernador, el Vicegobernador Principal y los Vicegobernadores. El Consejo Ejecutivo está integrado por el Consejo de Gobierno, el Director de Operaciones y el Director Ejecutivo de Supervisión de Pagos Minoristas.

En **Suecia**, el Riksbank tiene dos órganos de gobierno: el Consejo Ejecutivo y el Consejo General. El Consejo Ejecutivo es responsable de las actividades del Riksbank, incluyendo

la política monetaria y la estabilidad financiera. Los cinco miembros del Consejo Ejecutivo (incluido el Gobernador) son nombrados por el Consejo General y tienen un mandato individual de cinco o seis años. Este mandato puede renovarse una vez por otros cinco o seis años. El Consejo General, nombrado por el Parlamento sueco, es responsable de supervisar la labor del Consejo Ejecutivo y las actividades del Riksbank. El Presidente y el Vicepresidente del Consejo General tienen derecho a asistir a las reuniones del Comité Ejecutivo, aunque no pueden presentar propuestas ni tomar decisiones para no comprometer la independencia del Riksbank. El Consejo General también cuenta con una unidad de auditoría que, entre otras funciones, examina el ejercicio de las funciones de los miembros del Comité Ejecutivo. Esta labor la realiza un auditor certificado.<sup>66</sup>

El Exgobernador del Banco de España, Pablo Hernández de Cos, en un informe sobre “La independencia de las autoridades y supervisores económicos. El caso del Banco de España”,<sup>67</sup> repasa el mandato de los gobernadores en países de nuestro entorno. De los diecinueve bancos centrales que examina (BCNs del Eurosistema, BCE y Banco de Inglaterra), solo el Banco de España, el BCE y el Banco de Inglaterra tienen mandatos **no** renovables. En los otros BCNs de países del Eurosistema el mandato **sí** es renovable. Pero mientras que en el BCE y el Banco de Inglaterra el mandato es de ocho años, en el Banco de España es de seis.

En **Chile**, la Ley Orgánica del Banco Central publicada 1989 establece que el Consejo del Banco Central es el responsable de la gestión y las decisiones de política del banco. El Consejo tiene 5 miembros, con dedicación plena y exclusiva, mandato por un período de 10 años y nombramiento escalonado, de manera que se renueva un consejero cada 2 años. En caso de vacancia, esta se llena por el saldo del período restante. El Presidente de la República nombra al consejero o consejera, quien debe ser ratificado por el Senado (ha habido solo un episodio en que se rechazó un nombramiento, sobre el que el Ejecutivo insistió y fue aprobado). El Presidente del Consejo (Gobernador) es el representante y vocero oficial del Banco Central. Este es designado por el Presidente de la República por un mandato de 5 años, o menos si su período como consejero termina antes. Si bien técnicamente es un *primus inter pares*, en la práctica y por tradición es quien tiene la relación más directa con los equipos técnicos del banco en el día a día. Las decisiones se toman por mayoría y, en ausencia de un consejero, si hay un empate el Presidente tiene voto dirimente.

La Ley Orgánica no establece la prohibición de reelección, pero en la práctica solo ha ocurrido cuando un consejero fue nominado para reemplazar una vacancia.

El sistema ha funcionado bien, respondiendo con eficacia y agilidad en eventos extremos como la crisis financiera global de 2008-2009, el estallido social de fines de 2019, la epidemia de COVID y los retiros de fondos de pensiones de 2020-2021.

Este mismo modelo de gobernanza se aplicó cuando se modificó el marco de regulación y supervisión financiera, que estaba radicado en las Superintendencias de Bancos y de Valores

<sup>66</sup> Un estudio de Davide Romelli publicado en octubre del 2022 en *Economic Policy* elabora un índice de independencia jurídica de bancos centrales basado en nombramientos y otros indicadores: <https://academic.oup.com/economicpolicy/article/37/112/641/6516019>.

<sup>67</sup> Comparecencia ante la Comisión para la Auditoría de la Calidad Democrática, Congreso de los Diputados, 22 de diciembre de 2020, Documentos Ocasionales, 2105, publicado en el 2021: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/D19documentosOcasionales/21/Fich/do2105.pdf>.

y Seguros, que se unificaron en la Comisión para el Mercado Financiero, bajo un sistema colegiado similar al del Banco Central, aunque para períodos más cortos. Más recientemente, cuando en 2019 se creó el Consejo Fiscal Autónomo se repitió este esquema, pero con períodos de duración de 5 años de los consejeros y renovación anual de uno de ellos.