



# Repensando la gobernanza del Banco de España

Consideraciones generales para una eventual modificación legislativa del marco de gobernanza del Banco de España

12 de junio de 2026

Lucía Rodríguez Muñoz  
Francisco Javier Priego  
Montserrat Martínez Parera

## **REPENSANDO LA GOBERNANZA DEL BANCO DE ESPAÑA**

Consideraciones generales para una eventual modificación legislativa del marco de gobernanza del Banco de España

## **REPENSANDO LA GOBERNANZA DEL BANCO DE ESPAÑA**

Consideraciones generales para una eventual modificación legislativa del marco de gobernanza del Banco de España

### **Lucía Rodríguez Muñoz**

Miembro del Consejo de Gobierno y de la Comisión Ejecutiva

### **Francisco Javier Priego**

Secretario General

### **Montserrat Martínez Parera**

Asesora del Gobernador

12 de junio de 2026

Informe realizado por el grupo interno de trabajo sobre independencia, transparencia y rendición de cuentas creado por el Consejo de Gobierno del Banco de España en septiembre de 2024. Las opiniones y análisis recogidos en este informe son responsabilidad exclusivamente de sus autores y, por tanto, no necesariamente coinciden con los del Banco de España y el Consejo de Gobierno, o con los del Eurosistema.

Se permite la reproducción para fines docentes o sin ánimo de lucro, siempre que se cite la fuente.

© BANCO DE ESPAÑA, Madrid, 2026

# Índice

<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>7</b>
<b>Capítulo 1: Introducción</b> .....	<b>13</b>
1.1 Alcance de la reflexión sobre el modelo de gobernanza del Banco de España.....	15
1.2 Estructura del informe.....	17
<b>Capítulo 2: Consideraciones generales</b> .....	<b>18</b>
2.1 La singular gobernanza de los bancos centrales.....	18
2.1.1 Independencia.....	18
2.1.2 Pluralidad de objetivos y funciones.....	20
2.1.3 La pertenencia al Sistema Europeo de Bancos Centrales.....	21
2.2 La ausencia de estándares internacionales.....	22
2.3 Cómo abordar los procedimientos de reforma de los bancos centrales.....	24
<b>Capítulo 3: Dimensión vertical</b> .....	<b>26</b>
3.1 Poderes de dirección y de gobierno.....	26
3.1.1 Modelos duales y unitarios.....	27
3.1.2 El Banco de España, un modelo dual con matices.....	30
3.2 La composición del Consejo de Gobierno.....	34
3.2.1 Tamaño y composición del Consejo de Gobierno.....	34
3.2.2 Las personas titulares de los cargos de gobernador y subgobernador.....	36
3.2.3 Las personas titulares del cargo de consejero.....	37
3.2.4 La persona titular de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional.....	38
3.2.5 La persona titular de la vicepresidencia de la Comisión Nacional del Mercado de Valores.....	40
3.2.6 Las personas titulares de las direcciones generales.....	42
3.2.7 El representante del personal.....	43
3.3 Estructuras formales para la representación de otros intereses.....	44
<b>Capítulo 4: Dimensión horizontal</b> .....	<b>48</b>
4.1 El desafío de la multiplicidad de funciones.....	48
4.2 El modelo español.....	53
(a) Estructuras especializadas para la supervisión microprudencial.....	55
(b) Estructuras especializadas para la resolución.....	57
(c) Estructuras especializadas para la política macroprudencial.....	57
(d) Conclusión.....	58

<b>4.3 La composición de la Comisión Ejecutiva</b> .....	59
4.3.1 Una peculiar asimetría de información y jerarquía.....	61
4.3.2 La composición de la Comisión Ejecutiva y la colegialidad.....	64
4.3.3 El papel de los externos.....	67
4.3.4 El modelo de distribución de funciones entre los miembros de la Comisión Ejecutiva .	69
<b>4.4 Más allá de la composición de la Comisión Ejecutiva</b> .....	72
<b>Capítulo 5: Dimensión granular</b> .....	<b>75</b>
<b>5.1 Nombramientos</b> .....	75
5.1.1 Mayor involucración de las Cortes en los nombramientos.....	76
5.1.2 Mayor involucración del Banco de España en los nombramientos.....	82
<b>5.2 Mandatos: duración, renovación y escalonamiento</b> .....	84
5.2.1 Duración de los mandatos y renovación.....	84
5.2.2 Escalonamiento de mandatos .....	88
<b>Consideraciones finales</b> .....	<b>90</b>
(a) La Comisión Ejecutiva .....	90
(b) El Consejo de Gobierno .....	92
<b>Anejo I: Breve descripción del vigente modelo de gobernanza</b> .....	<b>95</b>
<b>Anejo II: Marco metodológico</b> .....	<b>98</b>
<b>Agradecimientos</b> .....	101
<b>Bibliografía de acceso público</b> .....	102
<b>Anejo III: Siglas y abreviaturas</b> .....	<b>105</b>
<b>Anejo IV: Índice de esquemas</b> .....	<b>106</b>

## Resumen ejecutivo

En 1994 se aprobó la Ley de Autonomía del Banco de España (LABE), que dotó al banco central y supervisor bancario español del marco jurídico e institucional necesario para desempeñar sus funciones con la independencia, legitimidad y solidez que exigía su posición en el sistema institucional español y europeo tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht.

En las tres décadas transcurridas desde entonces, el entorno ha experimentado profundas transformaciones: la creación del Sistema Europeo de Bancos Centrales y la introducción del euro, el establecimiento y consolidación del Mecanismo Único de Supervisión y del Mecanismo Único de Resolución, el desarrollo de la política macroprudencial, los rápidos cambios en el sector financiero derivados de la revolución tecnológica, y una mayor exigencia social e institucional en materia de transparencia y rendición de cuentas, son algunos de ellos.

Este contexto ha llevado al Banco de España a emprender un amplio proceso de reflexión con el fin de valorar, entre otras cuestiones, si el marco de gobernanza diseñado por el legislador hace tres décadas sigue siendo el más adecuado a la luz de esos cambios o si resulta oportuno introducir ajustes que refuercen la legitimidad institucional, la colegialidad en la toma de decisiones y la capacidad de adaptación a un entorno en continua y acelerada transformación, y que preserven al mismo tiempo la necesaria independencia.

Para articular esta reflexión, el Consejo de Gobierno acordó la creación de un grupo de trabajo interno, liderado por la consejera Lucía Rodríguez Muñoz e integrado por el secretario general Francisco Javier Priego y la asesora del gobernador Montserrat Martínez Parera. Este informe recoge el análisis crítico desarrollado por este grupo en relación con el marco de gobernanza de la institución, con especial atención a la composición y funciones de los órganos rectores, así como a los mandatos y procedimientos de designación y nombramiento de sus miembros.

En primer lugar, el informe constata la solidez del modelo vigente a partir de los dos ejes principales de análisis:

- por un lado, su **eficacia y eficiencia**, entendidas como la capacidad para articular de forma idónea el desempeño de las distintas funciones encomendadas al Banco de España; y
- por otro lado, su **legitimidad e independencia**, en conexión con las crecientes exigencias de legitimidad democrática, transparencia y rendición de cuentas.

Sobre esta base, el informe desarrolla un ejercicio estructurado de evaluación institucional orientado a identificar posibles mejoras del marco de gobernanza a la luz de la experiencia acumulada, de la evolución del entorno y de la práctica comparada. Se ha adoptado, pues, un enfoque predominantemente cualitativo dada la limitada evidencia empírica disponible, ya que la mayoría de

los estudios cuantitativos en la materia suelen utilizar indicadores que, o bien no permiten capturar la complejidad y el detalle de los distintos modelos institucionales, o bien se han centrado en el impacto específico de la gobernanza en la definición de la política monetaria.

El objetivo de este informe no es, por tanto, formular una propuesta cerrada de reforma legislativa, sino aprovechar un periodo no condicionado por la urgencia para contribuir a una reflexión sosegada sobre las eventuales medidas que podrían reforzar la calidad institucional del Banco de España en las próximas décadas, que sistematice los principales dilemas de gobernanza y examine críticamente las alternativas disponibles.

Esta reflexión se articula en torno a tres dimensiones complementarias:

- la dimensión **vertical**, relativa a la distribución de funciones entre los órganos rectores y, en particular, entre el Consejo de Gobierno y la Comisión Ejecutiva;
- la dimensión **horizontal**, referida al reflejo en la estructura de gobernanza del Banco de España de las múltiples funciones atribuidas a la institución; y
- la dimensión **granular**, que abarca las reglas sobre nombramientos, duración, renovación y escalonamiento de los mandatos de los miembros de los órganos rectores.

El estudio de estas tres dimensiones pone de manifiesto que el modelo vigente presenta rasgos singulares en comparación con el de otros bancos centrales de nuestro entorno. Tales rasgos no constituyen por sí mismos una debilidad, como refleja la experiencia acumulada en estas tres décadas. De hecho, la evidencia comparada confirma que no existe un modelo óptimo o universal de gobernanza para la banca central, sino que la configuración institucional de cada banco central responde en gran medida a su historia, a su contexto constitucional y a la arquitectura del sistema financiero en el que se inserta.

De forma esquemática, estos rasgos singulares pueden sistematizarse en dos grandes núcleos:

- En primer lugar, la configuración de los **órganos rectores** responde a un singular modelo híbrido en el que la Comisión Ejecutiva se presenta como una composición restringida del Consejo de Gobierno y en el que, por tanto, las características de ambos órganos rectores —su composición y sus funciones, así como las reglas sobre nombramientos y mandatos— no diferencian de forma plenamente nítida la distinta naturaleza de los poderes que están llamados a ejercer. En este diseño, además, el principal órgano de coordinación de la alta dirección —el Comité de Dirección— carece de reflejo en la LBE.
- En segundo lugar, en un contexto de evolución hacia modelos más colegiados, el diseño vigente sigue basado en reglas que confieren a la persona titular del cargo de gobernador una posición

prevalente en el marco de gobernanza: preside ambos órganos rectores, dispone de facultades que le permiten influir en su composición y desempeña un papel determinante en el nombramiento y cese de los más altos ejecutivos de la institución, cuyos mandatos cuentan con menor protección institucional.

Aunque las tres dimensiones antes mencionadas están estrechamente interrelacionadas y deben valorarse conjuntamente —pues cualquier modificación en una de ellas proyecta efectos sobre las demás—, el presente informe sistematiza el análisis del grupo interno de trabajo examinando por separado los dilemas y alternativas que se plantean en cada una de ellas<sup>1</sup>.

- 1 Desde la dimensión **vertical**, el análisis constata que el Consejo de Gobierno conserva determinadas facultades que pueden calificarse funcionalmente como poderes de dirección, en particular en los ámbitos regulatorio y sancionador.

A su vez, la Comisión Ejecutiva —que debería constituir el núcleo de dirección de la institución— presenta una configuración singular, al no estar integrada exclusivamente por miembros ejecutivos con dedicación plena, sino que incorpora a dos consejeras o consejeros externos, por lo que funciona, en la práctica, como una composición restringida del Consejo de Gobierno. Esta configuración aporta ventajas significativas en términos de coordinación y cohesión institucional, pero también suscita interrogantes sobre la claridad en la asignación de responsabilidades y la articulación de controles y contrapesos internos entre ambos órganos colegiados.

A este respecto, una posible línea de evolución consistiría en profundizar en la lógica dual del modelo de gobernanza, separando con mayor nitidez los poderes de dirección y de gobierno, lo que implica reservar al Consejo de Gobierno las funciones propias de vigilancia, transparencia y rendición de cuentas —reforzándolas—, y atribuir a la Comisión Ejecutiva la totalidad de las facultades de dirección.

En esta línea, el informe presta especial atención a la composición del Consejo de Gobierno, concluyendo que su núcleo debería seguir estando constituido, como hasta ahora, por miembros externos, al ser la composición más coherente con su función como órgano de gobierno y de garantía de la legitimidad institucional. Se plantea sin embargo la conveniencia de revisar el régimen de voto de los miembros natos en aquellas ocasiones en las que el Consejo de Gobierno —en su actual configuración, esto es, con las funciones que le atribuye actualmente la LABE— se

---

1 Es importante subrayar que la reflexión sobre la gobernanza del Banco de España trasciende el conjunto de reglas que determinan la composición y funciones de sus órganos rectores. Engloba también procedimientos, prácticas y la propia cultura organizativa, así como otras cuestiones que, por su naturaleza, exceden del objeto de este informe (por ejemplo, las reglas sobre remuneraciones o el régimen de conflictos de intereses e incompatibilidades). Por tanto, este análisis constituye solo una parte de un proceso de reflexión de más largo alcance que el propio Banco de España viene desarrollando sobre los procedimientos internos de toma de decisiones y que ha cristalizado en medidas que abarcan diversos ámbitos: en particular, la forma en la que los equipos del Banco de España elaboran y presentan la información que sirve de base a la toma de decisiones, los plazos con que se elevan las propuestas a los órganos rectores, la manera en la que se estructuran los debates o la frecuencia de las reuniones del Consejo de Gobierno.

pronuncia sobre materias que afectan al ejercicio de las funciones supervisoras o regulatorias, especialmente a la luz de las exigencias europeas reforzadas en materia de independencia supervisora.

Asimismo, se analiza la conveniencia de establecer estructuras consultivas formales que canalicen la participación de otros agentes (sector financiero, sociedad civil, academia), con el objetivo de reforzar la transparencia y legitimidad sin comprometer la independencia decisoria.

- 2 Desde la dimensión **horizontal**, el principal reto reside en articular de forma coherente la pluralidad de funciones que la institución tiene hoy asignadas. El Banco de España no es únicamente un banco central integrado en el Eurosistema, cuya principal función se vincula a la política monetaria; es, además, una autoridad supervisora (en el ámbito microprudencial y de conducta bancaria), una institución con responsabilidades macroprudenciales y también con competencias en materia de resolución preventiva, entre otras. Esa pluralidad genera sinergias evidentes, pero también potenciales tensiones entre funciones, que tienen objetivos, instrumentos, temporalidades y canales de rendición de cuentas no siempre plenamente coincidentes.

El modelo vigente, basado en un único órgano colegiado de dirección que se apoya en una estructura interna especializada, ha permitido gestionar adecuadamente esta complejidad sin necesidad de crear órganos de decisión separados por función, asegurando así la necesaria coordinación y coherencia en el desempeño de las distintas funciones. El informe considera que, a la luz de la experiencia acumulada, no existen razones suficientemente sólidas para introducir en este momento estructuras especializadas e independientes de toma de decisiones, por ejemplo, en el ámbito de la supervisión microprudencial o de la resolución preventiva.

No obstante, el informe plantea la conveniencia de reforzar el reflejo de esa diversidad funcional y especialización dentro de la Comisión Ejecutiva mediante una distribución más clara y explícita de responsabilidades entre sus miembros. A este respecto, el informe apunta que, si se quisiera avanzar hacia un modelo de gobernanza más colegiado —en línea con el de los bancos centrales de nuestro entorno—, podría resultar oportuno abordar una reconfiguración de la Comisión Ejecutiva, de manera que su composición se articulara en torno a un grupo más amplio de miembros internos con un estatuto institucional equivalente, con dedicación plena y responsabilidad definida. La práctica comparada sugiere que muchos bancos centrales operan con órganos de dirección de aproximadamente cinco miembros, todos ellos ejecutivos, con áreas de responsabilidad funcional definidas.

Un modelo de este tipo permitiría reforzar simultáneamente la colegialidad, la especialización técnica y la claridad en las líneas de responsabilidad. Además, facilitaría que la multiplicidad de funciones del Banco de España tuviera un reflejo más claro en la estructura de su órgano de dirección, permitiendo distribuir carteras funcionales entre sus miembros y vinculando orgánicamente cada área de actividad con la persona responsable de su impulso, coordinación y seguimiento. De esta manera, la Comisión Ejecutiva se reforzaría como principal órgano de dirección de la institución.

- 3 En cuanto a la dimensión relativa a los **nombramientos y mandatos**, el informe constata que el modelo actual responde en buena medida a una concepción clásica de la legitimidad de los bancos centrales, centrada en la independencia técnica y en una participación limitada del poder legislativo en la configuración de los órganos rectores. Sin embargo, en el panorama institucional español y comparado se observa una creciente exigencia de legitimidad democrática en instituciones independientes cuyas decisiones tienen un impacto tan directo y significativo como las de los bancos centrales.

En ese contexto, el informe considera oportuno explorar fórmulas que refuercen la participación de las Cortes en los procesos de designación y nombramiento, al menos mediante la comparecencia de las personas candidatas a integrar los órganos rectores.

Al mismo tiempo, el informe sugiere que podría valorarse una participación más activa del propio Banco de España —y, en particular, del Consejo de Gobierno— en la identificación o preselección de candidaturas para la Comisión Ejecutiva, con el fin de reforzar la profesionalización del proceso, reducir riesgos de politización y asegurar que los perfiles seleccionados respondan adecuadamente a las necesidades funcionales de la institución.

En cuanto a la duración y el escalonamiento de los mandatos, el informe pone de relieve que el marco actual es relativamente homogéneo y ofrece un grado de continuidad menor que el que se observa en muchos bancos centrales comparables. Desde la perspectiva de la independencia y de la estabilidad institucional, se plantea si podría resultar conveniente alargar el mandato máximo teórico de los miembros de los órganos rectores. Por ejemplo, en lo que respecta a la persona titular del cargo de gobernador, podría plantearse evolucionar a un modelo de ocho años sin posibilidad de renovación, en línea con el Banco Central Europeo.

Asimismo, el informe destaca el interés de introducir mecanismos de escalonamiento en los nombramientos, con el fin de evitar renovaciones excesivamente concentradas, preservar la continuidad en el funcionamiento de los órganos colegiados y reforzar tanto la independencia como la pluralidad de sensibilidades en su seno. El escalonamiento puede ser una herramienta valiosa no solo desde el punto de vista organizativo, sino también desde la óptica del equilibrio institucional.

En definitiva, el informe concluye que una eventual reforma del marco de gobernanza del Banco de España debería partir de una premisa básica: preservar las fortalezas del modelo vigente —su estabilidad, su eficacia, su arraigo institucional y la independencia de la institución— y aprovechar al mismo tiempo la oportunidad para introducir mejoras que refuercen la colegialidad, la representatividad y la claridad en la distribución de funciones.

En esta línea, las orientaciones que emergen con mayor nitidez son tres:

- 1 En primer lugar, reforzar la separación entre los poderes de dirección y de gobierno atribuidos a los órganos rectores, consolidando al Consejo de Gobierno como un verdadero órgano de gobierno,

de control interno y de rendición de cuentas. Ello exigiría revisar —en tanto no se atribuyan a la Comisión Ejecutiva la totalidad de las facultades de dirección— el régimen de voto de los miembros natos cuando el Consejo de Gobierno se pronuncia sobre materias que afectan al ejercicio de las funciones supervisoras o regulatorias.

- 2** Avanzar hacia una Comisión Ejecutiva más colegiada, cuya composición se articule en torno a un grupo más amplio de miembros internos con un estatuto institucional equivalente, con funciones ejecutivas y dedicación plena, así como con una distribución explícita de responsabilidades funcionales entre sus miembros, para reflejar con mayor claridad en la propia Comisión Ejecutiva la diversidad de funciones atribuidas al Banco de España.
- 3** Revisar las reglas sobre nombramientos y mandatos para fortalecer la legitimidad democrática de origen, la independencia personal y la continuidad institucional, de forma que al menos esté prevista la comparecencia previa ante las Cortes de las personas candidatas a integrar los órganos rectores, como mecanismo de transparencia y legitimación.

Todo ello debería abordarse mediante un proceso de reflexión legislativa sosegado, transparente y ampliamente consensuado, que integre tanto la singularidad de la arquitectura institucional española como las exigencias del marco europeo en el que el Banco de España desarrolla una parte esencial de sus funciones.

# CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN

La Ley de Autonomía del Banco de España (LBE)<sup>1</sup> ha proporcionado, durante los más de treinta años transcurridos desde su entrada en vigor, un marco legal e institucional adecuado para que el Banco de España haya ejercido sus funciones con independencia y legitimidad. No obstante, a lo largo de este período, el entorno se ha transformado de manera significativa por la concurrencia de distintos factores, entre los que cabe destacar:

- la culminación de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, con la introducción del euro y la asunción por el Banco Central Europeo (BCE) de la función de definir la política monetaria de la zona del euro;
- la puesta en funcionamiento del Mecanismo Único de Supervisión (MUS) y del Mecanismo Único de Resolución (MUR), que han supuesto una verdadera revolución en la arquitectura institucional de la supervisión microprudencial y de la resolución bancaria en la zona del euro, así como el desarrollo de un marco específico para la política macroprudencial en España y en Europa;
- las fuertes perturbaciones exógenas acaecidas en las últimas tres décadas, como la crisis financiera que afectó a España y al resto de la zona del euro en la segunda década de este siglo, la pandemia de la COVID-19, la guerra de Ucrania o el más reciente aumento tanto de la fragmentación comercial como de la volatilidad de los precios en los mercados internacionales de la energía, en un entorno de creciente riesgo geopolítico; o
- la acelerada transformación del sector financiero nacional, europeo e internacional a raíz de la revolución digital, a la que se ha sumado en los últimos años el reto de la inteligencia artificial, así como la aparición de desafíos de más amplio alcance, como el cambio climático, que impactan en el sector financiero, pero también en el Banco de España y el Eurosistema en el desempeño de sus funciones.

Esta transformación del entorno ha venido acompañada de una ampliación del mandato y del margen de actuación de los bancos centrales en el mundo, un proceso al que no han sido ajenos ni el Banco de España ni el Eurosistema. Instituciones que se dotaron inicialmente de un marco de gobernanza independiente para definir y ejecutar la política monetaria se enfrentan ahora al desafío de conciliar diferentes funciones y objetivos, así como de reforzar su legitimidad a la vista de las nuevas competencias y herramientas.

---

<sup>1</sup> Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España.

Todo ello impulsó al Consejo de Gobierno del Banco de España a constituir un grupo interno de trabajo para reflexionar sobre la adecuación de la LBE a este nuevo contexto y a los retos futuros que plantea. El análisis debía tomar en consideración las tendencias observadas en los bancos centrales de nuestro entorno y en la literatura académica en la materia. El grupo interno de trabajo, liderado por la consejera Lucía Rodríguez Muñoz e integrado por el secretario general Francisco Javier Priego y por la asesora del gobernador Montserrat Martínez Parera, ha sido el impulsor del análisis, centrado en la identificación de eventuales mejoras en los ámbitos de la independencia, la transparencia y la rendición de cuentas del Banco de España<sup>2</sup>.

La reflexión se inició con un período de escucha, en el que se encomendó a un grupo de expertos independientes la elaboración de un informe sobre la independencia, la transparencia y la rendición de cuentas en el Banco de España. Este grupo de expertos estuvo integrado por Daniel Innerarity, Rosa María Lastra y Joaquín Vial, por lo que contó con perspectivas procedentes de la filosofía política, del ámbito jurídico y de la banca central, respectivamente.

El informe de los expertos fue presentado al Consejo de Gobierno en julio de 2025 y ofreció un diagnóstico positivo del desempeño del Banco de España, sustentado en una elevada valoración de su legitimidad e independencia, que los expertos pudieron constatar en las múltiples reuniones que mantuvieron con una gran variedad de interlocutores, tanto dentro como fuera de nuestro país. Al mismo tiempo, los expertos identificaron también algunas áreas en las que había margen de mejora. En concreto, en lo que respecta específicamente a la gobernanza del Banco de España, propusieron avanzar hacia un modelo más colegiado en la toma de decisiones, así como introducir cambios en los procesos de nombramiento de los miembros de los órganos rectores<sup>3</sup>.

En julio de 2025, el Consejo de Gobierno acordó profundizar en su reflexión sobre el marco de actuación del Banco de España e identificar ámbitos precisos de actuación y de mejora, sobre la base de las mejores prácticas internacionales, distinguiendo entre mejoras que pudieran abordarse internamente y reflexiones que, en cambio, sugerirían actuaciones que corresponderían, en su caso, al legislador.

Desde entonces, el grupo interno de trabajo ha venido desarrollando las líneas de trabajo identificadas por el Consejo de Gobierno, que se han concretado en diversas iniciativas:

- Por un lado, este informe aborda específicamente el **modelo de gobernanza** del Banco de España —en particular, las reglas que determinan la composición y las funciones de sus órganos rectores,

---

<sup>2</sup> En la elaboración de este informe, el grupo de trabajo ha contado con el apoyo inestimable de los servicios internos del Banco de España —y, en particular de María González (Departamento de Vicesecretaría) y de Julio Pardo (Departamento Jurídico)—, que han ofrecido su estrecha colaboración al grupo de trabajo aportando sus diferentes visiones, conocimientos y experiencias.

<sup>3</sup> Véase Innerarity, Lastra y Vial (2025). Independencia, autonomía, transparencia y rendición de cuentas en el Banco de España. Informe del Grupo de Expertos, Banco de España. <https://www.bde.es/f/webbe/GAP/Secciones/SalaPrensa/NotasInformativas/25/presbde2025-71.pdf>

así como los mandatos y procedimientos de designación y de nombramiento de sus miembros<sup>4</sup>—, teniendo en cuenta la experiencia comparada de los bancos centrales de nuestro entorno.

- En paralelo, el Banco de España está impulsando una serie de medidas que inciden en otros aspectos de la gobernanza que van más allá de las reglas mencionadas en el punto anterior y que se enmarcan en un proceso de reflexión de más largo alcance sobre los **procedimientos internos de toma de decisiones**. Esta reflexión ha cristalizado en medidas concretas que abarcan diversos ámbitos, en particular: la forma en la que los equipos del Banco de España elaboran y presentan la información que sirve de base a la toma de decisiones, los plazos con que se elevan las propuestas a los órganos rectores, la manera en la que se estructuran los debates o la frecuencia de las reuniones del Consejo de Gobierno.
- Por último, y también en paralelo a la elaboración de este informe, el Consejo de Gobierno ha venido trabajando igualmente en el diseño e implementación de medidas de mejora relativas a la **transparencia** y la **rendición de cuentas**, tanto desde el punto de vista de la codificación normativa de los compromisos del Banco de España en esta materia, como en lo que se refiere a la clasificación y racionalización de las publicaciones de la institución.

## 1.1 Alcance de la reflexión sobre el modelo de gobernanza del Banco de España

En el contexto descrito, y como complemento a las medidas que está previsto elevar próximamente al Consejo de Gobierno para mejorar la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas, este informe lleva a cabo una reflexión más general, ponderando distintas alternativas sobre la gobernanza del Banco de España. En particular, el informe profundiza en la composición y funciones de los órganos rectores, y en los mandatos y procedimientos de designación y nombramiento de sus miembros, a partir de la experiencia comparada y poniendo de manifiesto las interrelaciones existentes entre los distintos elementos que conforman el marco de gobernanza de los bancos centrales.

El análisis se lleva a cabo a partir de dos ejes principales:

- por un lado, la **eficacia y eficiencia** del modelo de gobernanza, esto es, su capacidad para articular de manera óptima el desempeño de las distintas funciones que le han sido encomendadas al Banco de España a lo largo de los años; y
- por otro lado, el de la **legitimidad e independencia**, a partir de los requerimientos más exigentes de legitimidad democrática, tanto en origen (por ejemplo, en los procesos de designación y

---

<sup>4</sup> Otras cuestiones tienen también un impacto relevante en la calidad de la gobernanza de la institución (por ejemplo, las reglas sobre remuneraciones o el régimen de conflictos de intereses e incompatibilidades), pero, por su naturaleza, exceden del objeto de este informe tal como se describe en el epígrafe 1.1.

nombramiento de los órganos rectores) como en el desempeño de sus funciones, cuestiones que están íntimamente ligadas a las de la transparencia y la rendición de cuentas.

Aprovechando un período que no está condicionado por la necesidad de reacción a una situación de urgencia o de crisis, las opciones analizadas en este informe persiguen contribuir a una reflexión sosegada sobre las posibles mejoras del marco de gobernanza de la institución, cuya modificación normativa corresponde en cualquier caso al legislador.

Asimismo, cabe señalar que el informe toma como referencia la actual arquitectura institucional de la supervisión en España y Europa, sin cuestionar, por tanto, el marco competencial de la supervisión financiera y la distribución de funciones entre las distintas autoridades independientes. Así, se parte de la actual configuración de funciones en la que está inmerso el Banco de España y en la que se integran también, en el ámbito nacional, la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), el FROB o el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito; y, en el ámbito europeo, el BCE, el MUS, la Autoridad Bancaria Europea (EBA, por sus siglas en inglés) o la Junta Única de Resolución (JUR). Dicho esto, algunas de las reflexiones que se abordan —en particular las relacionadas con la integración de la multiplicidad de funciones— pueden resultar de utilidad en caso de una eventual reforma del esquema institucional.

Por último, la definición del propósito de este informe en un sentido positivo —lo que se pretende— ha de complementarse con su caracterización en sentido negativo —es decir, lo que este informe no pretende—. En particular, este informe no debe leerse como una propuesta cerrada de reforma legislativa:

- Por una parte, porque no supone un juicio negativo del modelo vigente. Como se ha indicado anteriormente, la LBE ha proporcionado y proporciona un marco legal e institucional adecuado para que el Banco de España ejerza sus mandatos con la necesaria independencia y legitimidad.

Por lo tanto, las distintas referencias que a lo largo del texto puedan hacerse a la «singularidad» o al carácter «peculiar» de algunos aspectos del modelo de gobernanza del Banco de España no deben leerse como el señalamiento de debilidades o de aspectos necesariamente a modificar, sino como la constatación de que, en determinados aspectos, el modelo de gobernanza del Banco de España se separa del de los bancos centrales de nuestro entorno, sin que esa divergencia, por el mero hecho de existir, deba ser necesariamente corregida<sup>5</sup>.

- Por otra parte, porque cualquier eventual reforma del marco de gobernanza del Banco de España tiene que tener también en cuenta otras consideraciones de más largo alcance que necesariamente escapen de un informe de carácter técnico como este, por apuntar al corazón mismo del modelo

---

<sup>5</sup> De hecho, como se explica con más detalle en el capítulo 2, los modelos de gobernanza de todos los bancos centrales del mundo presentan singularidades o peculiaridades, sin que exista un modelo de gobernanza que sirva como referencia universalmente aceptada.

español de Estado democrático de derecho: cuestiones relacionadas con el alcance del principio democrático y de la representatividad en el contexto más amplio del marco institucional general y de la arquitectura institucional en el sector financiero.

## 1.2 Estructura del informe

El informe se estructura en los siguientes capítulos. En primer lugar, el capítulo 2 contextualiza los factores que determinan la peculiar gobernanza de los bancos centrales (en particular, su independencia y la pluralidad de objetivos y funciones que se les han asignado).

A continuación, la reflexión se articula en torno a tres dimensiones complementarias del modelo de gobernanza:

- el capítulo 3 analiza la **dimensión vertical**, esto es, la forma en la que se distribuyen las funciones de dirección y de gobierno entre los distintos órganos rectores del Banco de España y, en particular, cómo afecta esa configuración a la composición y funciones del Consejo de Gobierno;
- el capítulo 4 aborda la **dimensión horizontal**, esto es, el impacto de los distintos mandatos en la composición y el funcionamiento del órgano al que se han atribuido legalmente las funciones de dirección: la Comisión Ejecutiva; y
- el capítulo 5 se centra en la **dimensión granular**, al referirse de manera más específica a los miembros de los órganos rectores. En particular, se analizan tanto las reglas relativas a su designación y nombramiento, como las relativas a la duración y el escalonamiento de sus mandatos.

Las tres dimensiones (vertical, horizontal y granular) están estrechamente interrelacionadas y no son independientes entre sí. Cualquier reflexión sobre el modelo de gobernanza del Banco de España debe tener en cuenta las tres dimensiones de forma conjunta.

Por último, el informe incluye dos anejos: un primer anejo en el que se ofrece una breve **descripción del marco de gobernanza vigente**, y un segundo anejo que detalla el **marco** metodológico seguido en la elaboración del informe y, en particular, la **bibliografía** relevante en la materia.

# CAPÍTULO 2:

## CONSIDERACIONES GENERALES

El análisis crítico del modelo de gobernanza de una institución como el Banco de España no puede hacerse sin situarlo en su contexto conceptual y jurídico. Responde a una realidad institucional muy específica —la de los bancos centrales en general y la del Eurosistema en particular—, caracterizada por una combinación singular de independencia, pluralidad de funciones y pertenencia a un marco jurídico europeo que condiciona su diseño y su evolución. En este contexto, este capítulo ofrece algunas consideraciones generales que sirven de marco para las reflexiones concretas que se desarrollan en los capítulos siguientes.

El capítulo se estructura en tres bloques. Se mencionan en primer lugar las razones que explican la peculiar gobernanza de los bancos centrales, con especial atención a la pluralidad de objetivos y funciones que se les han ido encomendando y al papel que juega la independencia, teniendo en cuenta también el impacto que la pertenencia del Banco de España al Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) tiene en la configuración de su modelo de gobernanza (véase epígrafe 2.1).

A continuación, se pone de relieve la ausencia de un estándar internacional único en materia de gobernanza de bancos centrales y se describe la única tendencia que puede identificarse con cierta claridad a lo largo del tiempo (véase epígrafe 2.2).

Finalmente, en el epígrafe 2.3 se ofrecen algunas consideraciones sobre cómo abordar los procesos de reforma de la gobernanza de los bancos centrales, subrayando la importancia de que se lleven a cabo de manera sosegada, transparente y con una visión a largo plazo.

### 2.1 La singular gobernanza de los bancos centrales

Los modelos de gobernanza de los bancos centrales presentan singularidades llamativas respecto de los de otras instituciones públicas y privadas. Estas singularidades vienen determinadas en gran medida por dos elementos: la independencia que se les reconoce para desarrollar sus mandatos y la necesidad de conciliar la pluralidad de objetivos y funciones que se les ha encomendado a lo largo del tiempo.

#### 2.1.1 Independencia

La independencia constituye un rasgo definitorio de los bancos centrales modernos. No es el objeto de este informe recapitular sus fundamentos teóricos ni la abundante evidencia empírica que avala

que la independencia —tanto respecto de los poderes políticos (independencia monetaria) como de las propias entidades financieras supervisadas (autonomía supervisora)— es consustancial a que los bancos centrales puedan alcanzar de manera eficaz y eficiente sus objetivos de estabilidad de precios y de estabilidad financiera. La literatura al respecto es abundante y concluyente<sup>1</sup>.

Lo anterior no significa que la independencia de los bancos centrales haya dejado de ser una cuestión que necesita seguir enfatizándose. Al contrario, las recientes amenazas sufridas por varios bancos centrales de nuestro entorno, dirigidas de manera directa a sus órganos rectores, recuerdan que cualquier reflexión sobre la gobernanza de los bancos centrales no puede perder de vista la necesidad de salvaguardar esta exigencia, que permite aislar determinadas decisiones —por ejemplo, en materia de política monetaria o de supervisión bancaria— de los incentivos a corto plazo propios del ciclo político o de los intereses particulares de las entidades supervisadas.

Por otra parte, en el contexto del SEBC, la independencia no solo es una condición necesaria para el correcto desempeño de las funciones de los bancos centrales: es, además, una exigencia jurídica imperativa. El Derecho de la Unión Europea (UE) establece al respecto un marco particularmente riguroso, aplicable al BCE y a los bancos centrales nacionales, y sus exigencias se proyectan tanto respecto de los propios bancos centrales como de sus órganos rectores y de las personas que los integran. La prohibición de recibir o recabar instrucciones de (entre otros) los gobiernos nacionales y la protección reforzada frente al cese son expresiones de esas exigencias, que tienen un alcance mucho más amplio<sup>2</sup>.

Como detallan los capítulos 3 a 5, la independencia es uno de los elementos que tienen mayor impacto en la definición de los modelos de gobernanza de los bancos centrales en general y, por tanto, del Banco de España en particular<sup>3</sup>. No es solo una garantía, sino también un desafío desde la óptica de la legitimidad democrática. Tradicionalmente, los fundamentos de la independencia de los bancos centrales se han construido sobre una lógica que podría calificarse de tecnocrática: alejar determinadas medidas del ciclo electoral para asegurar la objetividad en la toma de decisiones y reforzar la credibilidad. Sin embargo, en estos últimos años, la ampliación del margen de actuación de los bancos centrales para combatir las perturbaciones mencionadas en el capítulo anterior ha vuelto a poner sobre la mesa la necesidad de

---

1 Véase el capítulo II del informe del grupo de expertos independientes. Un acercamiento reciente a los debates contemporáneos en la materia puede encontrarse en la conferencia organizada en octubre de 2025 por el *Peterson Institute for International Economics: Central bank independence in practice*, con voces provenientes del ámbito académico, de la política y de las finanzas. Información sobre la conferencia y las intervenciones de los distintos ponentes puede encontrarse en <https://www.piie.com/publications/piie-briefings/2025/central-bank-independence-practice>

2 Respecto de la prohibición de recibir o recabar instrucciones, véanse el artículo 130 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el artículo 7 de los Estatutos del SEBC y del BCE; respecto de los límites al cese de los gobernadores de los bancos centrales nacionales, véase el artículo 14.2 de los Estatutos del SEBC y del BCE; y respecto del alcance de la independencia de los bancos centrales, véase, por ejemplo, la sección 2.2.3 del Informe de Convergencia 2025 del BCE.

3 Para un análisis más concreto de cómo se proyecta la garantía de independencia en el caso del Banco de España, véase la comparecencia del antiguo gobernador Pablo Hernández de Cos el 22 de diciembre de 2020 ante la Comisión para la Auditoría de la Calidad Democrática del Congreso de los Diputados: «*La independencia de las autoridades y supervisores económicos. El caso del Banco de España*» (disponible en Documentos Ocasionales del Banco de España, 2105).

reforzar la legitimidad en la actuación de estas instituciones independientes, sometiéndolas a estándares más exigentes de transparencia y de rendición de cuentas.

La cuestión central, por lo tanto, no es ya si los bancos centrales deben ser independientes, sino cómo articular mecanismos de control democrático y de rendición de cuentas que sean compatibles con esa independencia. En particular:

- cómo debe organizarse el control democrático de la actuación de los bancos centrales para salvaguardar su legitimidad, tanto de origen como de ejercicio;
- qué papel deben jugar los parlamentos nacionales, y
- cómo garantizar, más aún a la vista del carácter difuso de los contrapesos externos, que exista en los órganos rectores de los bancos centrales una pluralidad de voces y contraposición de ideas que refuercen su legitimidad.

Estas cuestiones tienen implicaciones en las tres dimensiones del modelo de gobernanza de los bancos centrales que se analizan en los capítulos 3 a 5:

- en la **dimensión vertical**, la independencia influye en la manera en que se distribuyen dentro de la institución los poderes de dirección y de gobierno, con el fin de articular mecanismos que actúen como controles y contrapesos dentro de la institución, teniendo en cuenta el carácter más difuso de los mecanismos externos de control;
- en la **dimensión horizontal**, la independencia refuerza la necesidad de la colegialidad en la toma de decisiones, con la presencia de perfiles diversos y el consiguiente refuerzo de la credibilidad y de la legitimidad; y
- en la **dimensión granular**, la independencia se proyecta particularmente sobre las reglas de nombramiento, de duración y de cese de los miembros de los órganos rectores.

### 2.1.2 Pluralidad de objetivos y funciones

El segundo rasgo que determina en gran medida las peculiaridades de los modelos de gobernanza de los bancos centrales es la pluralidad de mandatos que los bancos centrales han adquirido a lo largo de los años, como se explica con más detalle en el capítulo 4.

El Banco de España no es ajeno a este desafío a la vista de la diversidad de ámbitos materiales en los que se proyecta su actividad: política monetaria, supervisión microprudencial y de conducta, resolución preventiva, política macroprudencial, sistemas y servicios de pago, prestación de servicios de tesorería y de agente financiero de la deuda pública, gestión del efectivo, etc.

Los mandatos tienen naturalezas distintas. Existen funciones de alcance puramente nacional, pero otras se ejercen en el marco del SEBC y del MUS, regidos por objetivos y mecanismos de gobernanza y funcionamiento muy diferentes. Igualmente, el ejercicio de algunas funciones se encuadra en arquitecturas institucionales más amplias (por ejemplo, el modelo de supervisión sectorial español: banca/valores/seguros). Además, los grupos de interés (*stakeholders*) en cada una de las distintas funciones son distintos: no son los mismos, por ejemplo, en la política monetaria o en la supervisión microprudencial, que en la prestación de servicios de tesorería y de agente financiero de la deuda pública, lo que podría también impactar en los mecanismos y en la intensidad de la rendición de cuentas.

Esta pluralidad de funciones tiene consecuencias directas para el diseño de la gobernanza:

- en la **dimensión horizontal**, obliga a decidir hasta qué punto conviene separar o integrar orgánicamente, y a qué escala, las distintas funciones, ya sea para solventar conflictos o para aprovechar sinergias (por ejemplo, estableciendo estructuras especializadas respecto de determinadas tareas o manteniendo un único órgano colegiado de dirección que concilie los distintos mandatos); y
- en la **dimensión granular**, se proyecta sobre los perfiles y procedimientos de selección de los miembros de los órganos rectores, que han de ser capaces de incorporar la diversidad de competencias técnicas necesarias para afrontar esa pluralidad de funciones.

La constante evolución del entorno aconseja que los marcos de gobernanza no sean solo robustos, sino lo suficientemente flexibles como para permitir una adaptación fluida sin necesidad de acometer reformas legislativas periódicas.

### 2.1.3 La pertenencia al Sistema Europeo de Bancos Centrales

La pertenencia del Banco de España al SEBC constituye un rasgo esencial de su identidad institucional, atribuyéndole un estatuto híbrido a caballo entre el Derecho de la UE y el Derecho nacional, como se explica en el marco metodológico anejo.

Esta integración del Banco de España en el SEBC presenta varias implicaciones relevantes para la gobernanza de la institución. En primer lugar, el Derecho de la UE establece reglas que tienen un impacto directo en el modelo de gobernanza del Banco de España: por ejemplo, la garantía de independencia antes mencionada o disposiciones específicas sobre la duración de los mandatos o las causas de cese de los miembros de los órganos rectores.

Pero el impacto tiene también un alcance más general. La gobernanza de los bancos centrales se ha construido tradicionalmente desde su función de definir la política monetaria, pero, en el contexto

del Eurosistema, esa función la desempeña el BCE y, en concreto, su Consejo de Gobierno. Los gobernadores de los bancos centrales nacionales participan en el Consejo de Gobierno del BCE a título personal: no son representantes de sus respectivos países o bancos centrales y no defienden intereses de su banco central, sino que actúan en interés de la UE. Es por ello que la independencia de los gobernadores de los bancos centrales nacionales se proyecta no solo respecto de terceros (por ejemplo, sus respectivos gobiernos), sino también, en lo que respecta a su condición de miembros del Consejo de Gobierno del BCE, incluso respecto de los propios órganos rectores de sus respectivos bancos centrales, introduciendo así, de forma indirecta, un cierto componente presidencialista en los modelos de gobernanza de los bancos centrales del Eurosistema.

## 2.2 La ausencia de estándares internacionales

Teniendo en cuenta los condicionantes expuestos en los epígrafes anteriores, cabría esperar que los modelos de gobernanza de los bancos centrales —especialmente los de la zona del euro— hubieran tendido a converger para adaptarse a esa singularidad compartida. Sin embargo, un análisis detallado de nuestro entorno revela un carácter marcadamente idiosincrásico en los esquemas de gobernanza de los bancos centrales, así como la ausencia de modelos universalmente reconocidos como referencias. Ello implica que el Banco de España presenta a estos efectos una singularidad tan válida como la de cualquier otro banco central.

Esa idiosincrasia responde a múltiples factores. Por supuesto, está la historia de cada banco central<sup>4</sup>. Tienen también una gran importancia las estructuras constitucionales y las culturas políticas e institucionales de cada país: por ejemplo, el carácter parlamentario o presidencial del sistema político, o las distintas tradiciones respecto de la colegialidad en la toma de decisiones o de la cultura de transparencia y rendición de cuentas. Pero también influyen otras variables como el tamaño, la población o la importancia del sector financiero y, señaladamente, la arquitectura institucional de este sector, que determina cómo se reparten las funciones de supervisión prudencial, supervisión de conducta, resolución y política macroprudencial entre las distintas autoridades.

No solo no existen modelos de gobernanza «estándar», sino que la literatura y la experiencia comparada tampoco permiten hablar con propiedad de «tendencias» en plural. La única tendencia que puede identificarse con cierta claridad es la evolución desde modelos en los que la toma de decisiones se concentra en la figura del gobernador hacia estructuras cada vez más colegiadas. Como ha señalado el Banco de Pagos Internacionales (BIS, por sus siglas en inglés):

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, cómo se le han ido atribuyendo sus competencias a lo largo de los años e incluso siglos, integrando a veces a otras autoridades o evolucionando desde estructuras jurídico-privadas; de hecho, muchos bancos centrales del mundo, incluso en la propia UE, siguen teniendo accionistas privados (entre los bancos centrales de nuestro entorno es el caso, por ejemplo, de los bancos centrales de Italia o de Bélgica).

*«La toma de decisiones colegiada es un hito en los actuales bancos centrales, pues no sólo aumenta la independencia del proceso decisorio, sino que también mejora la calidad de las decisiones. En la gran mayoría de los casos, los bancos centrales recurren a órganos colegiados a la hora de decidir sobre las políticas y casi siempre también a la hora de supervisar la operativa de la institución. Las decisiones colegiadas ayudan a resistir cualquier presión externa indebida y permiten tener en cuenta una mayor gama de perspectivas, lo que a su vez refuerza la legitimidad y credibilidad de las decisiones de los bancos centrales.»<sup>5</sup>*

Es un hecho generalmente aceptado que la colegialidad favorece la calidad en la toma de decisiones, permitiendo integrar en las deliberaciones una base más amplia de conocimientos, experiencias, capacidades, información y opiniones. También facilita la continuidad en la toma de decisiones cuando los nombramientos y mandatos de los órganos rectores son escalonados. Y desempeña asimismo un papel fundamental a la hora de reforzar la independencia y la credibilidad que tradicionalmente se han vinculado a la actuación de los bancos centrales, pero también su legitimidad y representatividad, garantizando la diversidad de voces y la contraposición de ideas en los mecanismos de toma de decisiones y de control interno, elementos que han cobrado una especial relevancia en los debates contemporáneos sobre la gobernanza de los bancos centrales.

Además, los beneficios de la colegialidad son particularmente relevantes en un entorno en el que concurren al menos tres circunstancias:

- los bancos centrales deben integrar mandatos múltiples, conciliando funciones y objetivos que no son siempre plenamente coincidentes, y afrontando nuevos desafíos;
- el contexto se caracteriza por una elevada incertidumbre, por lo que resulta aconsejable ampliar el espectro de conocimientos y opiniones; y
- se exige a los bancos centrales un nivel creciente de legitimidad y rendición de cuentas, que recomienda reforzar las dinámicas de escucha, de confrontación de ideas y de permeabilidad al contexto.

Otro elemento que condiciona la capacidad de valorar distintos modelos de gobernanza es la limitada evidencia empírica sobre el impacto que los rasgos concretos de los distintos modelos tienen sobre la efectividad y la eficiencia con la que los bancos centrales desempeñan sus funciones. De hecho, la mayor parte de los estudios cuantitativos en la materia suelen utilizar indicadores que, o bien no permiten capturar ni la complejidad ni el detalle de los distintos modelos institucionales, o bien se han centrado en el impacto de la gobernanza en el mandato específico de la definición de la política monetaria, siendo por tanto un análisis limitado.

---

<sup>5</sup> Véase *El buen gobierno en los bancos centrales*, informe elaborado por el *Central Bank Governance Group* (Bank for International Settlements, 2009).

En consecuencia, no es posible realizar un estricto análisis coste-beneficio respecto de los distintos modelos de gobernanza de los bancos centrales. Este aspecto es un elemento importante a la hora de analizar y valorar las distintas alternativas que se examinan en los capítulos siguientes y justifica aún más la cautela con la que convendría abordar cualquier eventual reforma de la LABE.

Ello no significa que no sea posible identificar elementos relevantes que puedan tenerse en cuenta al analizar las distintas alternativas. Este enfoque cualitativo es el que se ha seguido en este informe.

## 2.3 Cómo abordar los procedimientos de reforma de los bancos centrales

Los bancos centrales son instituciones que, por su propia naturaleza, se caracterizan por una vocación de estabilidad. La confianza que la sociedad deposita en ellos se basa en la previsibilidad de su actuación, la continuidad de sus criterios y la ausencia de interferencias coyunturales, entre otros aspectos. Por ello, históricamente, las reformas de su marco de gobernanza se han producido bien en contextos de crisis (por ejemplo, cuando se ha evidenciado la necesidad de reforzar el marco de actuación), bien cuando se les atribuyen nuevas funciones, para adaptar sus estructuras internas a los nuevos mandatos.

En este contexto, conviene subrayar dos ideas:

- En primer lugar, la **estabilidad del marco jurídico** es, en sí misma, una garantía de independencia. Los cambios frecuentes en la estructura institucional de un banco central —especialmente si afectan a la composición o a las competencias de sus órganos rectores— pueden llegar a interpretarse como intentos de influir en su actuación o de condicionar su independencia<sup>6</sup>.
- En segundo lugar, sería recomendable que cualquier reforma fuera el resultado de una **reflexión sosegada** y de un **amplio consenso político**. La experiencia comparada muestra que los cambios más sólidos y duraderos son aquellos que se adoptan en momentos de estabilidad institucional, tras procesos de deliberación amplios y transparentes, y con un elevado grado de acuerdo entre las principales fuerzas políticas y los actores institucionales implicados.

En relación con este último punto, y aunque el papel decisorio corresponde al legislador, la participación activa del propio banco central en el proceso de reforma es una práctica habitual. Esta implicación permite contribuir a la identificación de debilidades, la elaboración de propuestas y la discusión

---

<sup>6</sup> «El marco jurídico de los bancos centrales debe proporcionar una base estable y a largo plazo para su funcionamiento. En caso de introducirse cambios frecuentes en la estructura institucional de un [banco central nacional] que afecten a su estabilidad en términos de organización o gobernanza, la independencia institucional de ese [banco central nacional] podría verse afectada negativamente.» (véase la sección 2.2.3 del Informe de Convergencia del BCE de 2025).

técnica, y puede servir además para evitar cambios que debiliten inadvertidamente la independencia o la eficacia de la institución<sup>7</sup>.

En el marco concreto del SEBC se establece además un mecanismo formal de consulta previa al BCE en caso de modificación de las disposiciones legales que guarden relación con los propios bancos centrales. Por lo tanto, cualquier propuesta de modificación del marco de gobernanza del Banco de España recogido en la LBE deberá ser objeto de consulta al BCE, que emitirá el correspondiente dictamen. En esos dictámenes, que son de carácter público, el BCE valora las modificaciones propuestas, examinando su conformidad con el Derecho de la UE. Con el paso de los años, los numerosos dictámenes del BCE en la materia se han convertido en una fuente de información relevante sobre la gobernanza de los bancos centrales en el entorno de la UE.

Aunque, como se ha indicado en el capítulo 1, el marco de gobernanza del Banco de España no se agota en la LBE, los rasgos principales del modelo vienen predeterminados por una norma de rango legal<sup>8</sup>. Por lo tanto, las consideraciones mencionadas en los párrafos anteriores serían directamente aplicables a un eventual proyecto de modificación del marco de gobernanza del Banco de España.

---

<sup>7</sup> «La participación del banco central en todas y cada una de estas etapas del proceso de enmienda puede ayudar a que no prosperen cambios normativos inadecuados (...) Recientes enmiendas a las leyes del banco central en varios países también brindan instructivos ejemplos de procesos legislativos que prevén consultar con el banco central. En Australia, Islandia, Suecia y Suiza se designó un grupo de trabajo o bien un comité consultivo para estudiar los cambios y desarrollar una propuesta; en los cuatro países, el banco central participó en el proceso, ya fuera como miembro del comité (nombrado por el Primer Ministro, el ministro de Finanzas o el Parlamento) o como consultor del mismo.» (Bank for International Settlements, 2009).

<sup>8</sup> Ese eventual proyecto podría ser también la oportunidad de examinar una cuestión de más amplio alcance: si el núcleo de la regulación del marco institucional del Banco de España no debería recogerse en una norma con rango de ley orgánica, que se complementara con una norma con rango de ley ordinaria y con una norma de autoorganización interna, similar al Reglamento Interno del Banco de España (RIBE). Este modelo permitiría reconocer jurídicamente la singularidad institucional del Banco de España y, en particular, su estatuto híbrido, a caballo entre el Derecho de la UE y el Derecho nacional, ofreciendo un anclaje legal más sólido a las garantías exigidas por el Derecho de la UE, otorgando mayor estabilidad al marco de gobernanza y evitando que el núcleo de su marco institucional pueda verse desplazado por normas posteriores con rango de ley ordinaria. Sería una arquitectura legal similar a la utilizada, aunque por razones distintas, respecto de otras autoridades independientes españolas como la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal o la Agencia Española de Protección de Datos.

# CAPÍTULO 3:

## DIMENSIÓN VERTICAL

La dimensión vertical constituye el primer eje de análisis de este informe. Esta dimensión se centra en cómo se distribuye internamente el poder de decisión en la institución, qué órganos ejercen funciones de dirección o de gobierno, cómo se relacionan entre sí y de qué manera dicha distribución contribuye a articular mecanismos adecuados de control, equilibrio y legitimidad.

El capítulo se estructura en tres bloques. En primer lugar, se examina la lógica institucional que subyace al reparto entre los poderes de dirección y de gobierno (véase epígrafe 3.1), situando el modelo del Banco de España dentro del debate más amplio entre estructuras duales y unitarias en la gobernanza de los bancos centrales. Se pone especial énfasis en la especificidad del modelo español y en su carácter híbrido respecto a los marcos comparados.

El capítulo continúa con un análisis detallado de la composición del Consejo de Gobierno (véase epígrafe 3.2), prestando atención a aquellos elementos que difieren más claramente de los modelos existentes en otros bancos centrales y que, por tanto, plantean cuestiones relevantes desde la óptica de la independencia, la legitimidad, la transparencia y la eficacia de los controles internos.

Finalmente, el epígrafe 3.3 aborda la posible conveniencia de articular estructuras formales adicionales de representación y participación, conforme a las tendencias observadas en otros bancos centrales y autoridades independientes. Este análisis se inscribe en una reflexión más amplia sobre cómo reforzar la legitimidad democrática, la capacidad de escucha y la transparencia del Banco de España en un contexto institucional en evolución.

### **3.1 Poderes de dirección y de gobierno**

Abordar la dimensión vertical del modelo de gobernanza del Banco de España requiere examinar cómo se distribuyen entre sus órganos rectores —y, en particular, entre el Consejo de Gobierno y la Comisión Ejecutiva— los diferentes poderes que confluyen dentro de la institución teniendo en cuenta las relaciones de jerarquía, de controles y de contrapesos en el seno de una entidad marcada por un significativo grado de independencia frente al exterior.

### 3.1.1 Modelos duales y unitarios

Uno de los elementos que determina de manera más relevante los modelos de gobernanza de los bancos centrales es la forma en que se articula el reparto interno de poderes entre sus órganos rectores y, en particular, los poderes de dirección y de gobierno<sup>1</sup>:

- Desde una perspectiva funcional, pueden entenderse como **poderes de dirección** aquellos que se vinculan de manera directa con la implementación de los mandatos del banco central en el ejercicio de sus competencias. Incluyen, en particular, la adopción de decisiones sobre los instrumentos y las medidas de política —monetaria, microprudencial y macroprudencial, entre otras—, la definición de posiciones en los foros europeos e internacionales, así como otras decisiones de carácter estratégico que orientan la actuación de la institución en sus distintos ámbitos de competencia.
- Por su parte, los **poderes de gobierno**<sup>2</sup> se centran en la gobernanza general de la institución. Estos poderes actúan como la última línea interna de defensa que debe garantizar que los poderes de dirección se ejercen adecuadamente y dentro del marco legal aplicable, que la gestión operativa y financiera es sólida, que los recursos se utilizan de manera eficaz y eficiente, y que los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas funcionan adecuadamente. Su objetivo no es revisar la calidad o bondad de cada decisión individual, sino velar por el marco en el que estas se adoptan y ejecutan. Entre las funciones típicamente asociadas a los poderes de gobierno pueden incluirse, a título ilustrativo:
  - la vigilancia del funcionamiento de los órganos con poderes de dirección;
  - la definición y supervisión de los mecanismos internos de control;
  - la aprobación y seguimiento de los presupuestos, cuentas anuales y auditorías;
  - las decisiones sobre la política de nombramientos, remuneraciones y otros aspectos relevantes del estatuto de la alta dirección.

La mayor parte de los bancos centrales<sup>3</sup> se articulan sobre la base de un modelo dual, en el que los poderes de dirección y de gobierno se atribuyen a dos órganos colegiados distintos:

---

1 Para una descripción más detallada de esta distinción, véase, por ejemplo, «*Central Bank Governance: A Survey of Boards and Management*» (Lybek y Morris, 2004, capítulo III) o «*El buen gobierno en los bancos centrales*» (Bank for International Settlements, 2009, capítulo 4).

2 En la literatura anglosajona se utilizan las expresiones «*oversight*» y «*oversight boards*» para referirse a este poder y a los órganos que lo ejercen. Se utiliza a veces también la expresión «*supervisory boards*», que no debe confundirse con la de los órganos colegiados responsables de la supervisión microprudencial.

3 De acuerdo con las estimaciones del BIS, casi dos tercios de los bancos centrales del mundo disponen de un órgano interno separado que ejerce la función de vigilancia sobre el órgano de dirección (véase el epígrafe 4.4 de «*El buen gobierno de los bancos centrales*», Bank for International Settlements, 2009). Otros autores (por ejemplo, Lybek y Morris, 2004) sostienen que el porcentaje es aún mayor, aunque es probable que la divergencia en las cifras se explique por cuestiones metodológicas.

- un **órgano de dirección**, compuesto fundamentalmente por miembros ejecutivos, con dedicación plena y exclusiva, responsable de las decisiones necesarias para el cumplimiento de los mandatos del banco central<sup>4</sup>; y
- un **órgano de gobierno**, integrado mayoritariamente por miembros externos, sin funciones ejecutivas y generalmente sin dedicación plena, pero que constituye a todos los efectos un órgano interno de la propia institución: la última línea interna de defensa que garantiza que el banco central sea gestionado adecuadamente.

Se trata de una configuración que admite varias variantes. En los modelos más clásicos existe una separación nítida entre ambos órganos, tanto en términos de facultades como de composición. Es el caso, por ejemplo, del banco central de los Países Bajos o de los bancos centrales de los países escandinavos (Dinamarca, Finlandia, Noruega o Suecia), en los que los miembros del órgano de dirección, incluyendo la persona titular del cargo de gobernador, ni siquiera son miembros del órgano de gobierno. En otros modelos, un único órgano concentra estatutariamente todas las facultades del banco central, pero delega los poderes de dirección en personas o en comités especializados. Es el caso de los bancos centrales de tradición anglosajona como, por ejemplo, en Europa, los de Reino Unido o Irlanda, cuyos *Board of Directors* y *Commission*, respectivamente, delegan las distintas facultades que integran los poderes de dirección en personas y en comités especializados, cuya configuración puede adaptarse con el tiempo<sup>5</sup>.

La principal ventaja de los modelos duales es su capacidad para articular mecanismos internos de control y de contrapesos, especialmente valiosos en instituciones dotadas de un alto grado de independencia y sometidas a contrapesos externos relativamente difusos. La separación entre quien toma las decisiones y quien vigila el marco en el que esas decisiones se adoptan e implementan establece mecanismos más claros de rendición de cuentas interna e introduce voces externas que aportan legitimidad, diversidad y sensibilidad al contexto social sin menoscabar la independencia de la institución. Entre sus posibles inconvenientes suelen señalarse el riesgo de solapamientos o fricciones entre órganos, la potencial ralentización de los procesos decisorios y la necesidad de diseñar fronteras competenciales claras para evitar interferencias en la independencia operativa del órgano de dirección.

Frente a estos modelos, otros países (por ejemplo, en el ámbito europeo, Alemania o la República Checa<sup>6</sup>, o el mismo BCE) han optado por estructuras unitarias, en las que un único órgano colegiado

---

<sup>4</sup> Aunque se hace referencia a dos órganos colegiados, en algunos bancos centrales del mundo, los poderes de dirección se siguen confiriendo de manera personal a la persona titular del cargo de gobernador.

<sup>5</sup> Con matices y variaciones, sería también el modelo que siguen también países como Canadá, Nueva Zelanda o Australia.

<sup>6</sup> También Letonia decidió hace cinco años sustituir su modelo dual por un modelo unitario, con ocasión de la integración de la autoridad letona de supervisión microprudencial. El modelo actual prevé en todo caso la delegación de determinadas funciones en comités y comisiones, lo que lo acerca a los modelos duales por delegación. Para más detalles, véase el dictamen del BCE de 26 de febrero de 2021 (CON/2021/9). La configuración de varios bancos centrales latinoamericanos está también basada en el modelo unitario: sería el caso, por ejemplo, de los bancos centrales de Argentina, Chile y México.

concentra simultáneamente los poderes de dirección y de gobierno. En estos casos, el mismo órgano adopta las decisiones necesarias para el cumplimiento de los mandatos del banco central y se ocupa, además, de las cuestiones presupuestarias, patrimoniales y de supervisión interna. En algunos bancos centrales, este diseño tiene reflejo también en la composición del órgano unitario, que combina ejecutivos y no ejecutivos, con distintas fórmulas para asegurar la presencia de perfiles independientes.

Entre las ventajas de los modelos unitarios suelen destacarse su mayor simplicidad institucional, una cadena de responsabilidad potencialmente más clara y, en ciertos contextos, una mayor rapidez y flexibilidad en la toma de decisiones. Sin embargo, la ausencia de un órgano diferenciado de gobierno obliga a reforzar otros mecanismos de control y legitimación, en particular, el papel de los parlamentos y de los órganos de control externo (tribunales de cuentas, oficinas de auditoría pública, etc.). Por ello, en varios países con modelos unitarios el control democrático de la actuación del banco central descansa de forma más intensa en el poder legislativo, que asume funciones que, en otros sistemas, desempeñan internamente los órganos de gobierno del banco central.

No existe, pues, un modelo único de referencia, ni siquiera en el seno de la UE, ni evidencia que permita justificar que un modelo de gobernanza resulta en la práctica mejor que otro. La discusión sobre modelos duales y unitarios es, pues, principalmente cualitativa y debe enmarcarse en un contexto institucional específico, ponderando su impacto sobre la independencia, la colegialidad, la legitimidad democrática y la transparencia y rendición de cuentas. Además, la contraposición entre modelos duales y unitarios se ve atenuada al entrecruzarse con la forma en que se articula el liderazgo interno de la institución. Por ejemplo, cuando se asigna a la persona titular del cargo de gobernador la presidencia de los dos órganos colegiados, así como el liderazgo en la comunicación externa, se puede difuminar en la práctica la separación en el ejercicio de ambos poderes.

Por último, resulta importante mencionar que los poderes en el seno de una institución no se agotan en los de dirección y de gobierno. Tienen también gran relevancia los poderes ordinarios de administración y gestión —relacionados con lo que comúnmente se conocen como servicios generales—, y los poderes de implementación de las decisiones adoptadas por los órganos rectores. En la mayoría de los bancos centrales, los poderes de administración y gestión ordinaria se atribuyen directamente a la persona titular del cargo de gobernador, que ostenta la dirección de los servicios de la institución, si bien esta se ejerce habitualmente de forma delegada, de maneras muy diversas: a veces se hace cargo de estas tareas un miembro del órgano de dirección, y otras veces existen figuras independientes con denominaciones muy diversas (secretarios generales, *chief operating/services officers*, etc.). Por lo que respecta a los poderes de implementación, estos suelen corresponder, en el marco de una estructura específica de delegaciones, a la alta dirección y al personal técnico (direcciones generales, departamentos y unidades organizativas).

En este punto, el Banco de España estaría, pues, alineado con los bancos centrales de nuestro entorno: los poderes de gestión ordinaria se atribuyen de manera directa a las personas titulares de

los cargos de gobernador y de subgobernador<sup>7</sup>, y la implementación corre a cargo de las personas titulares de las direcciones generales y de las unidades organizativas bajo su responsabilidad, apoyadas en mecanismos específicos de coordinación interna, como el Comité de Dirección.

### 3.1.2 El Banco de España, un modelo dual con matices

La LBE configura la gobernanza del Banco de España sobre la base de un modelo que, a pesar de sus singularidades, podría calificarse como dual, con un órgano que asume principalmente los poderes de gobierno de la institución —el Consejo de Gobierno— y un órgano que asume la mayor parte de los poderes de dirección —la Comisión Ejecutiva—, apoyado en una estructura de coordinación de la alta dirección —el Comité de Dirección—.

Partiendo de los esquemas tradicionales descritos en el epígrafe 3.1.1, el modelo de gobernanza del Banco de España podría calificarse como un modelo dual atípico. La peculiaridad del modelo español afecta tanto a las respectivas facultades de ambos órganos —esto es, a la distribución de los poderes de dirección y de gobierno— como a su composición:

- Por un lado, desde la perspectiva de las **facultades**, la LBE atribuye al Consejo de Gobierno poderes que podrían calificarse de dirección. Es el caso, en particular, de la aprobación de las Circulares, incluidas las monetarias, así como de la imposición de las sanciones cuya adopción sea competencia del Banco de España<sup>8</sup>.
- Por otro lado, la **composición** de la Comisión Ejecutiva tampoco se corresponde con la que cabría esperar de un órgano concebido principalmente para ejercer poderes de dirección. La mitad de las personas que integran la Comisión Ejecutiva son miembros externos, sin funciones ejecutivas ni dedicación plena y exclusiva.

Además, la alta dirección ejecutiva —las personas titulares de las direcciones generales—, de las que parten las propuestas y que implementan los acuerdos de la Comisión Ejecutiva, no forman parte de pleno derecho del órgano de dirección, al carecer de derecho de voto. Las tareas de coordinación entre la alta dirección ejecutiva se desarrollan, pues, en un órgano que no está previsto en la LBE: el Comité de Dirección<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> RBE, artículos 37.1 y 45.1. Estas facultades corresponden también a las personas titulares de las direcciones generales en el ámbito de sus respectivas direcciones generales (RBE, artículo 69).

<sup>8</sup> Podría considerarse que otras competencias que la LBE atribuye formalmente al Consejo de Gobierno podrían implicar al menos en parte el ejercicio de poderes de dirección: por ejemplo, «[a]probar las directrices generales de actuación del Banco para el cumplimiento de las funciones encomendadas al mismo» o «[d]ebatir las cuestiones relativas a la política monetaria» (LBE, artículo 21.1, a y b), si bien, a la vista de la experiencia de estos 30 años, el ejercicio de estas competencias no ha supuesto en la práctica el ejercicio de poderes de dirección.

<sup>9</sup> Su composición y funciones se establecen en el RBE (véase su artículo 76).

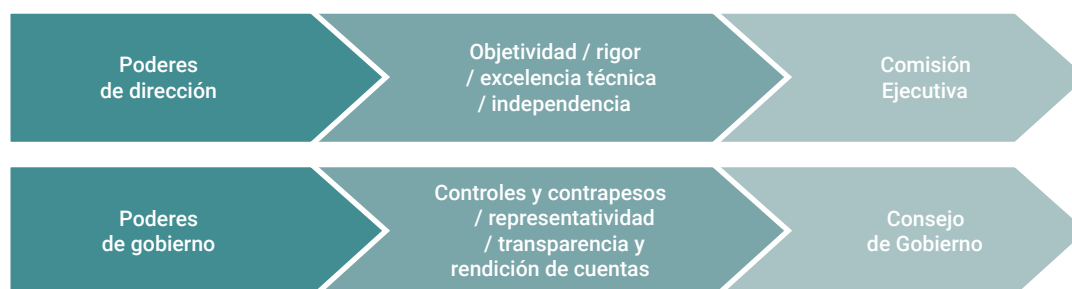
En realidad, podría sostenerse que la LBE configura la Comisión Ejecutiva como una composición restringida del propio Consejo de Gobierno, a la que se confía el ejercicio de los poderes de dirección<sup>10</sup> e integrada únicamente por cuatro de los diez miembros con derecho de voto en el Consejo de Gobierno. Esta solución contrasta con la concepción dual clásica, que descansa en una separación nítida entre un órgano de dirección y un órgano de gobierno, especialmente en lo que se refiere a la función de vigilancia que este último ejerce sobre el primero. De hecho, en aquellos países en los que esa distinción se articula de manera más estricta, los miembros del órgano de dirección ni siquiera forman parte del órgano de gobierno<sup>11</sup>.

Estas características sitúan al modelo del Banco de España a medio camino entre los modelos duales clásicos —con una clara separación entre un órgano de dirección íntegramente ejecutivo y un órgano de gobierno mayoritariamente externo— y fórmulas más híbridas o incluso unitarias.

Más allá de esas singularidades, el modelo vigente, al mantener un órgano de gobierno diferenciado respecto del órgano de dirección, permite obtener las principales ventajas que ofrecen los modelos duales y que se han expuesto en el epígrafe 3.1.1. En particular, constituye un mecanismo útil y eficaz para reforzar la legitimidad y la rendición de cuentas como contrapeso a la independencia del Banco de España en el desempeño de sus funciones, al permitir conciliar dos lógicas complementarias (véase esquema 3.1) que, como se ha analizado en el capítulo anterior, caracterizan los modelos de gobernanza de los bancos centrales contemporáneos.

En consecuencia, la cuestión que se plantea no es tanto si sería oportuno abandonar el modelo dual, sino si avanzar en él revirtiendo las singularidades del modelo español en esta dimensión de la gobernanza.

Esquema 3.1

**Poderes de dirección y de gobierno**

**10** Incluso su propio nombre —«Comisión Ejecutiva»— es el mismo que la normativa sobre sociedades de capital da a los órganos delegados del consejo de administración.

**11** En algunos bancos centrales (por ejemplo, el banco central de los Países Bajos), la separación es tan rigurosa que ni siquiera la persona titular del cargo de gobernador es miembro del órgano de gobierno e incluso se prevé normativamente que los miembros del órgano de dirección ni siquiera puedan asistir a las deliberaciones del órgano de gobierno en las que este desarrolla su función de vigilancia respecto del órgano de dirección.

La principal ventaja del modelo actual es que facilita un alto grado de coordinación y cohesión entre los órganos de dirección y de gobierno, que comparten en gran medida su composición. Además, y como se analiza con más detalle en el capítulo siguiente, la presencia de externos en el órgano de dirección enriquece las deliberaciones en el seno de la Comisión Ejecutiva.

Avanzar hacia un modelo dual más puro ofrecería en cambio la ventaja de que la diferente naturaleza y lógica que subyace a los poderes de dirección y de gobierno tendría un reflejo más claro y transparente en la composición y en las facultades del Consejo de Gobierno y de la Comisión Ejecutiva. Ello podría facilitar una articulación más precisa de los distintos intereses que subyacen a cada tipo de poder. En términos generales, este avance podría lograrse actuando sobre las dos dimensiones que determinan la singularidad del modelo español:

- Por un lado, se podría reflexionar sobre las **facultades** del Consejo de Gobierno, para articular de manera más clara el diferente alcance de los poderes de la Comisión Ejecutiva y del Consejo de Gobierno. Ello implicaría, en particular, atribuir a la Comisión Ejecutiva aquellas facultades que podrían considerarse poderes de dirección y que actualmente la LABE atribuye al Consejo de Gobierno<sup>12</sup>: señaladamente, las regulatorias y sancionadoras<sup>13</sup>.

En paralelo, cabría plantearse un refuerzo de las facultades del Consejo de Gobierno en el ámbito de sus poderes de gobierno, valorando, por ejemplo, la atribución a este órgano de las distintas facultades que actualmente se asignan a la persona titular del cargo de gobernador en relación con la determinación de la composición de los órganos rectores de la institución —particularmente, en el proceso de designación de los miembros de la Comisión Ejecutiva, tanto en el modelo vigente<sup>14</sup> como en caso de avanzar hacia un modelo en el que el Banco de España tuviera un papel más activo en el proceso de designación de los miembros del órgano de dirección (véase capítulo 5)—. A tal efecto, podría preverse la creación de una comisión específica en el seno del Consejo, como ocurre en los órganos de gobierno de otros bancos centrales de nuestro entorno<sup>15</sup>.

12 Podrían también reformularse o delimitarse de manera más precisa el alcance de las facultades genéricas sobre la aprobación de «*directrices generales de actuación*» o sobre el debate de «*las cuestiones relativas a la política monetaria*», para reflejar de manera más transparente que esas facultades no suponen la atribución al Consejo de Gobierno de poderes de dirección respecto del ejercicio de las funciones que el Banco de España tiene atribuidas legalmente.

13 La determinación de la mejor manera de articular orgánicamente el ejercicio de la potestad sancionadora es una cuestión cuya complejidad y alcance exceden de este informe. El modelo vigente garantiza la debida separación entre las fases de instrucción y resolución, que se encomiendan a órganos distintos: la Comisión Ejecutiva designa un instructor, quien, tras los trámites correspondientes y previa audiencia a los expedientados, dicta una propuesta de resolución; y, recibidas las alegaciones correspondientes, es al Consejo de Gobierno a quien, previa propuesta de la Comisión Ejecutiva, le corresponde resolver. Es un modelo que ofrece una mayor agilidad en las incoaciones y en la adopción de medidas provisionales, y resulta coherente con el hecho de que sea la Comisión Ejecutiva quien aprueba la adopción de otras medidas supervisoras como la remisión de requerimientos. Existen modelos muy diversos en los bancos centrales de nuestro entorno; muchos descansan en la existencia de estructuras orgánicas independientes, distintas de los órganos de dirección y de gobierno, para el ejercicio de la potestad sancionadora.

14 El artículo 24.4 de la LABE dispone que «*[l]os dos Consejeros miembros de la Comisión Ejecutiva se designarán por el Consejo de Gobierno, a propuesta del Gobernador, de entre sus miembros no natos*». También podría modificarse la LABE para disponer que tenga que ser el Consejo de Gobierno —y no la persona titular del cargo de gobernador— quien fuera oído preceptivamente con anterioridad a la designación de las personas que deban integrar el propio Consejo de Gobierno (LABE, artículo 24.3).

15 Es el caso, por ejemplo, del banco central de Bélgica, que dispone de un comité de remuneraciones y nombramientos formado por tres miembros de su órgano de gobierno (*conseil de régence*). La persona titular del cargo de gobernador del banco central belga puede asistir a las reuniones de este comité, pero no tiene derecho de voto.

- Por otra parte, podría trabajarse también sobre la **composición** del Consejo de Gobierno, cuestión que se abordará con más detalle en el epígrafe 3.2, mediante diferentes alternativas.

En esta línea, cabría concebir soluciones en las que la Comisión Ejecutiva dejase de ser una composición restringida del Consejo de Gobierno, evolucionando hacia un modelo de composiciones más claramente diferenciadas entre ambos órganos para reducir posibles conflictos de interés, especialmente en lo que respecta a la función de vigilancia del órgano de dirección por parte del órgano de gobierno.

En aquellos bancos centrales en los que es más nítida la separación entre órganos de gobierno y órganos de dirección, los miembros del órgano de dirección no son simultáneamente miembros del órgano de gobierno. Existen también soluciones intermedias que facilitan la coordinación y cohesión entre ambos órganos: por ejemplo, en varios países —entre ellos, algunos que han reformado recientemente la gobernanza de sus bancos centrales, como Reino Unido, Suiza, Nueva Zelanda o Islandia— se ha optado por que la persona titular del cargo de gobernador, si bien participa en el órgano de gobierno, no lo preside<sup>16</sup>. Asimismo, puede también preverse que los miembros del órgano de dirección presentes en el órgano de gobierno carezcan de derecho de voto respecto de determinadas materias (o incluso que no participen en esos puntos de las reuniones); o, en aquellos casos en los que el órgano de gobierno es responsable de fijar la remuneración de los miembros del órgano de dirección, que se establezcan subcomités en los que no estén presentes los miembros de este órgano.

Además, avanzar hacia una separación más nítida entre los poderes de dirección y de gobierno podría tener también su reflejo en la dimensión granular, en las reglas sobre nombramientos y mandatos, tal y como se desarrolla en el capítulo 5.

Por último, merece una valoración positiva del marco vigente el hecho de que el esquema vertical de distribución de competencias entre el Consejo de Gobierno y la Comisión Ejecutiva se encuentre fijado de forma estatutaria en la propia LABE. En otros bancos centrales, especialmente de tradición anglosajona, se han adoptado modelos basados en la delegación por parte del órgano de gobierno de los poderes de dirección en personas o comités determinados, delegación que es por tanto de alcance variable y puede evolucionar con el tiempo. Sin cuestionar la flexibilidad que ofrecen estos modelos, la experiencia de las últimas tres décadas no aporta razones de peso para sustituir el modelo actual, que delimita de manera clara, precisa, previsible y estática en el marco legal las competencias de los dos órganos rectores, por soluciones basadas en delegaciones de mayor variabilidad, ajenas a los marcos de gobernanza tradicionales de las instituciones españolas y de la Europa continental.

Ello no obsta para reconocer la conveniencia de la delegación de facultades de implementación por parte de la Comisión Ejecutiva en la alta dirección y en los responsables de las unidades organizativas.

---

16 Bank for International Settlements, 2009.

Esta práctica es generalizada en los bancos centrales y en las agencias independientes y autoridades administrativas en general, tanto en España como en el ámbito comparado, y resulta coherente con la naturaleza eminentemente técnica de la ejecución de las decisiones adoptadas por los órganos rectores.

## 3.2 La composición del Consejo de Gobierno

La reflexión sobre el reparto vertical de funciones entre los órganos de dirección y de gobierno desarrollada en el epígrafe 3.1 exige examinar con mayor detalle la composición del Consejo de Gobierno, puesto que influye de manera directa en la forma en que se ejercen los poderes de gobierno del Banco de España, condicionando el grado de representatividad en la gobernanza general de la institución, pero también la intensidad de los controles internos y, en última instancia, la percepción externa sobre su legitimidad e independencia. La composición de la Comisión Ejecutiva, que, por el contrario, se proyecta de manera directa sobre el ejercicio de los poderes de dirección, se analizará en el capítulo 4, que aborda el núcleo de las facultades de decisión sobre los diferentes mandatos de la institución.

### 3.2.1 Tamaño y composición del Consejo de Gobierno

La LABE configura un Consejo de Gobierno integrado por diez miembros con derecho de voto, con una combinación de tres tipos de perfiles claramente diferenciados:

- **miembros ejecutivos:** las personas titulares de los cargos de gobernador y de subgobernador, con funciones ejecutivas y dedicación plena y exclusiva a su función;
- **miembros no ejecutivos:** las seis personas que ostentan el cargo de consejeros, designados por el poder ejecutivo, sin funciones ejecutivas ni dedicación plena y exclusiva, que pueden calificarse por tanto de externos a la institución, aunque dos de ellos, además, formen parte también de la Comisión Ejecutiva; y
- **miembros natos:** la persona titular de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional<sup>17</sup> y la titular de la vicepresidencia de la CNMV, cuya presencia en el Consejo de Gobierno deriva de responsabilidades institucionales en otros organismos y entidades públicas; son, por tanto, también externos a la institución<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> La referencia en la LABE es al «*Director general del Tesoro y Política Financiera*» (LABE, artículo 20.1.d).

<sup>18</sup> La LABE contempla igualmente la posibilidad de que la persona titular del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa o de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa —la referencia en la LABE es al «*Ministro de Economía y Hacienda*» y al «*Secretario de Estado de Economía*»— puedan también asistir a las reuniones, con voz pero sin voto, cuando lo juzguen preciso a la vista de la especial trascendencia de las materias que vayan a considerarse, y someter mociones a la deliberación del Consejo de Gobierno (LABE, artículo 20.4).

Esquema 3.2

**La composición del órgano de gobierno en los bancos centrales de nuestro entorno**

BE	UK	IE	IT	ND	FR	ES
5 ejecutivos	5 ejecutivos	3 ejecutivos	1 ejecutivo		4 ejecutivos	2 ejecutivos
Gobernador 4 Directores	Gobernador 4 Subgobernadores	Gobernador 2 Subgobernadores	Gobernador		Gobernador 2 Subgobernadores Vicepte. ACPR + 1 Representante del personal	Gobernador Subgobernadora
14 externos (2 de sindicato)	≤ 9 externos	6-8 externos	13 externos	7-10 externos	6 externos	6 externos
1 Representante Ministerio (veto)		1 Representante Ministerio		1 Representante Ministerio	1 Representante Ministerio (veto)	2 Natos (1 es Representante Ministerio)

Además, la LBE dispone que a las reuniones del Consejo de Gobierno asistan, con voz pero sin voto, las personas titulares de las direcciones generales del Banco de España, así como un representante del personal.

El análisis comparado (véase esquema 3.2) muestra que los órganos de gobierno de los bancos centrales suelen ser órganos colegiados con un tamaño que oscila habitualmente entre siete y quince miembros. Además, el núcleo del órgano de gobierno lo suelen conformar externos, designados con carácter general por el poder ejecutivo (y, en algunos casos, como el de los países escandinavos, por el legislativo). En muchos de estos modelos, la presencia de los ejecutivos de la institución se limita a la persona titular del cargo de gobernador y, en ocasiones, al conjunto de los miembros del órgano de dirección. La presencia de representantes de otras instituciones es menos frecuente —cuando existe, suele vincularse al ejercicio de funciones específicas en los órganos que ejercen poderes de dirección—.

En este contexto, el tamaño actual del Consejo de Gobierno se sitúa dentro del rango habitualmente observado en el ámbito comparado, aunque todavía alejado del extremo superior. Esto permite sostener que, si se quisiera reforzar la dimensión de la representatividad —por ejemplo, para dar cabida a miembros designados por el poder legislativo—, el Consejo de Gobierno podría incrementar moderadamente su tamaño sin pérdidas significativas de eficacia y eficiencia.

En lo que respecta a su composición, en los subapartados siguientes se valoran separadamente las implicaciones de la participación de sus distintos integrantes, poniendo el foco en aquellos cuya presencia resulta más atípica.

### 3.2.2 Las personas titulares de los cargos de gobernador y subgobernador

La pertenencia plena al Consejo de Gobierno —esto es, con voz y voto— de las personas titulares de los cargos de gobernador y subgobernador resulta coherente con el diseño actual del marco de gobernanza del Banco de España. La experiencia acumulada durante las tres últimas décadas confirma, además, que esa presencia contribuye de forma decisiva a asegurar la coordinación y coherencia en la actuación de los órganos rectores, lo que redundará asimismo en la credibilidad de la institución.

Tampoco se trata de una característica anómala desde la perspectiva comparada. En la mayor parte de los bancos centrales de nuestro entorno, la persona titular del cargo de gobernador forma parte, con pleno derecho, del órgano de gobierno. Solo en aquellos casos en los que se ha optado por modelos duales puros, con una separación especialmente estricta en la composición de ambos órganos, se observan configuraciones en las que el gobernador no se integra en el órgano de gobierno —es el caso, por ejemplo, del banco central de los Países Bajos o de los bancos centrales de los países escandinavos (Dinamarca, Finlandia, Noruega o Suecia)—.

Como se ha señalado en el epígrafe 3.1, algunos bancos centrales han adoptado soluciones intermedias. En determinados modelos duales, la persona titular del cargo de gobernador no preside el órgano de gobierno, pero sí forma parte de él. Esta opción no ha generado, en la práctica, situaciones de bicefalia ni conflictos de liderazgo, en la medida en que las facultades del presidente del órgano de gobierno se definen de forma clara y estrictamente acotada.

En cualquier caso, los mismos objetivos pueden alcanzarse mediante mecanismos no necesariamente formalizados en normas. Así, por ejemplo, la persona titular del cargo de gobernador puede adoptar un rol deliberativo menos protagonista dentro del órgano de gobierno, no presentando los asuntos, cediendo la iniciativa en el debate a los miembros externos o limitando sus intervenciones a las fases finales de la deliberación. Este tipo de prácticas refuerza el papel del Consejo de Gobierno como espacio de contrapeso y supervisión interna, sin necesidad de alterar las reglas formales de composición.

Las consideraciones anteriores serían extensibles, en su caso, a otros miembros de la Comisión Ejecutiva distintos de los titulares de los cargos de gobernador y de subgobernador en el supuesto de que se avanzara hacia una configuración de la Comisión Ejecutiva integrada exclusivamente por directivos internos con funciones ejecutivas, como se analiza en el capítulo siguiente. En ese escenario, la presencia de los miembros de la Comisión Ejecutiva en el Consejo de Gobierno, con o sin derecho de voto, seguiría siendo compatible con una separación nítida de funciones siempre que se mantuvieran claras las líneas de responsabilidad y el cometido específico del órgano de gobierno como instancia de supervisión, control y rendición de cuentas.

### 3.2.3 Las personas titulares del cargo de consejero

Dadas la naturaleza y las finalidades de los poderes de gobierno —en particular, articular controles y contrapesos internos, reforzar la representatividad, favorecer la transparencia y garantizar una rendición de cuentas adecuada—, resulta enteramente coherente con la naturaleza del Consejo de Gobierno que el núcleo de su composición lo constituyan miembros externos sin funciones ejecutivas. Se trata, además, de un rasgo compartido con la práctica casi unánime de los bancos centrales de nuestro entorno. En consecuencia, el debate no gira tanto en torno a la conveniencia de que existan consejeros externos en los órganos de gobierno de los bancos centrales, cuanto a cómo debe articularse su presencia.

La primera cuestión remite a la dimensión granular del modelo de gobernanza —esto es, a las reglas sobre nombramientos y mandatos— y se aborda con mayor detalle en el capítulo 5: ¿debe concentrarse la capacidad de designación en el poder ejecutivo, como ocurre actualmente en el caso español?; ¿convendría reconocer un papel más relevante a los parlamentos nacionales, siguiendo la práctica de algunos bancos centrales escandinavos?; ¿deberían tener alguna intervención el propio banco central o, incluso, determinadas instancias de la sociedad civil?

El segundo núcleo de cuestiones se refiere a los perfiles de las consejeras y consejeros externos. Desde la perspectiva funcional del órgano de gobierno, surge la cuestión de si conviene privilegiar perfiles más generalistas o, por el contrario, perfiles más especializados. Una composición más generalista puede favorecer la presencia de sensibilidades diversas, pero al mismo tiempo podría abrir brechas de comprensión con el órgano de dirección y las funciones que se han de implementar, más aún en un ámbito tan técnico —y crecientemente complejo— como la banca central, que exige integrar conocimientos avanzados en materias muy distintas. En cambio, perfiles con especializaciones muy específicas y acotadas podrían no resultar los más adecuados a la vista de la amplitud y diversidad de las decisiones que corresponde adoptar a un órgano de gobierno, así como generar tensiones con el órgano de dirección en la definición y ejecución de las funciones de dirección, con el riesgo de erosionar la claridad de responsabilidades y, potencialmente, la credibilidad de la institución. Desde este punto de vista, resulta razonable la solución por la que opta la LBE, exigiendo respecto de las consejeras y consejeros al menos una «*reconocida competencia en el campo de la economía o el derecho*»<sup>19</sup>. Ello permite asegurar una amplia base de conocimientos común, coherente con las principales funciones del Consejo de Gobierno, y sin excluir perfiles que, adicionalmente, puedan disponer de conocimientos específicos sobre determinadas materias que también puedan ser relevantes (gobernanza y calidad institucional, contabilidad y auditoría, etc.).

La cuestión de los perfiles plantea, además, consideraciones relevantes desde la óptica de la representatividad, que exceden el alcance de este informe, de orientación esencialmente técnica. Con todo, resulta oportuno destacar que los marcos legislativos de varios países de nuestro entorno han

---

19 LBE, artículo 24.4.

introducido reglas formales para reforzar la diversidad en los órganos de gobierno (y, en algunos casos, también en los órganos de dirección). Algunos ordenamientos establecen, por ejemplo, requisitos específicos para garantizar una presencia equilibrada de mujeres y hombres.

Asimismo, en contextos particularmente complejos desde el punto de vista territorial o lingüístico, se han desarrollado soluciones que incorporan estas dimensiones a la composición de los órganos rectores. En determinados bancos centrales supranacionales o de Estados con una estructura territorial compleja —como el BCE o el Sistema de la Reserva Federal (Fed) de los Estados Unidos de América (EEUU)—, la gobernanza responde en parte a una lógica territorial, asegurando la presencia de representantes vinculados a distintas áreas geográficas. En otros casos, como el del banco central de Bélgica, los estatutos prevén explícitamente que la mitad de las personas que integran el órgano de gobierno, y también el órgano de dirección, sean francófonas y la otra mitad de expresión neerlandesa, garantizando así el equilibrio lingüístico.

### **3.2.4 La persona titular de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional**

La persona titular de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional<sup>20</sup> constituye uno de los dos miembros natos del Consejo de Gobierno y participa en él con voz y con voto<sup>21</sup>. La LABE complementa esa presencia con la posibilidad de que puedan asistir a las reuniones del Consejo de Gobierno las personas titulares del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa o de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa<sup>22</sup>, con voz pero sin voto, cuando lo juzguen preciso a la vista de la especial trascendencia de las materias que vayan a considerarse.

Aunque a priori puede plantear dudas desde la perspectiva de la independencia, la participación de los representantes del poder ejecutivo en los órganos de gobierno de los bancos centrales, en concreto, la presencia de representantes de los Tesoros nacionales, no puede calificarse de excepción atendiendo al análisis comparado. Sin embargo, es importante subrayar que, en aquellos países en los que se prevé tal participación, la representación de los Tesoros nacionales se concentra en los órganos de gobierno del banco central, y no en los de dirección, salvo en lo que respecta al ejercicio de funciones muy concretas —no SEBC y, por tanto, no vinculadas a la definición y ejecución de la política monetaria, por ejemplo, en estructuras de dirección especializadas que ejercen las funciones de supervisión microprudencial (por ejemplo, el banco central de Francia) o de resolución (por ejemplo, los bancos centrales de Francia o Bélgica)—. La forma que adopta esa representación es muy distinta: a veces el poder ejecutivo simplemente designa a miembros del órgano de gobierno, otras veces nombra a

<sup>20</sup> Véase nota al pie n.º 17 de este capítulo 3.

<sup>21</sup> Carece de voto cuando el Consejo de Gobierno se pronuncia sobre determinados asuntos relacionados con las funciones del SEBC (LABE, artículo 20.3).

<sup>22</sup> Véase nota al pie n.º 18 de este capítulo 3.

miembros que tienen la consideración de representantes del gobierno y en algunas ocasiones incluso se prevé que ese representante tenga derecho de veto respecto de determinadas decisiones<sup>23</sup>.

No obstante, en el caso del Banco de España la presencia en el Consejo de Gobierno de miembros designados por el poder ejecutivo con derecho de voto implica una particularidad relevante porque, a diferencia de lo que ocurre en los bancos centrales de nuestro entorno, el Consejo de Gobierno del Banco de España no solo ejerce poderes de gobierno, sino que también participa en el ejercicio de determinadas facultades de dirección, especialmente en el ámbito de la regulación y de la potestad sancionadora.

En ese contexto específico, y desde un punto de vista teórico, el derecho de voto de quien formalmente representa los intereses del poder ejecutivo podría representar un conflicto desde la perspectiva de la independencia operativa de la institución, singularmente en el ámbito de la supervisión prudencial<sup>24</sup>, en concreto, en su dimensión reguladora y sancionadora. Ello ha sido señalado expresamente tanto por el Fondo Monetario Internacional (FMI)<sup>25</sup> en su evaluación del sector financiero español de 2024 como por el grupo de expertos independientes en su informe de recomendaciones, que abogan por privar de derecho de voto a los dos miembros natos del Consejo de Gobierno<sup>26</sup>.

23 En el caso del banco central de Francia, uno de los miembros del *conseil général* es un censor nombrado por la persona titular del ministerio responsable en la materia, que dispone formalmente de derecho de veto. En el caso del banco central belga, asiste a las reuniones del *conseil de régence* un representante de la persona titular del ministerio responsable en la materia, que dispone de derecho de veto si considera que un acuerdo es contrario a la ley, a los estatutos del banco central o a los intereses del Estado. Dicho representante podría llegar a suspender los acuerdos del *conseil de régence*, si bien en el plazo de ocho días la persona titular del ministerio responsable tendría que decidir si confirma el veto. En el caso del banco central de los Países Bajos, no se trata de un derecho de voto formalmente, sino que se reservan a la junta general de accionistas del banco central (*Algemene vergadering*) determinadas funciones ligadas al ejercicio de los poderes de gobierno, y esa junta general está integrada únicamente por la persona titular del ministerio responsable en la materia, en representación del único accionista del banco central: el Estado.

24 De hecho, en términos estrictamente teóricos, la problemática podría también plantearse respecto de las funciones de gobierno: por ejemplo, si el derecho de voto de la persona titular de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional pusiera en cuestión la independencia financiera del Banco de España impidiéndole dotar un nivel adecuado de provisiones.

25 Así lo hizo constar el FMI en su informe de evaluación del sector financiero de 2024 *Spain: Financial Sector Assessment Program-Technical Note on Regulation and Supervision of Less Significant Institutions*: «25. The representation of political appointees on the BdE's decision-making bodies also has the potential to cause or be perceived to cause government interference that could undermine the BdE's operational independence. Therefore, the membership of the Secretary General of the Treasury and International Financing on the BdE's Governing Council could be seen as an indication of the potential for such interference since the Governing Council decides on supervisory matters including sanctions, supervisory budgets and nomination of senior supervisory staff. In addition, the possibility of the participation of the Minister of Economy, Trade and Enterprise or the Secretary of State for the Economy and Business Support, in a nonvoting capacity, could be seen as another form of potential government interference since they may also submit a motion for consideration by the Governing Council. (...) In case the main objective of those arrangements were to enhance cooperation between the government and supervisory authorities, alternative cooperation structures could be sought that would promote exchange of information and cooperation without potentially undermining the BdE's operational independence. C. Recommendations: 26. The BdE's powers and independence should be further reinforced through: (...) Limiting the role of official political representatives in the BdE Governing Council with respect to deciding on supervisory issues, sanctions, budget, and nomination of senior supervisory staff.»

26 «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.»

Además, la modificación de la Directiva 2013/36/UE<sup>27</sup> operada por la Directiva 2024/1619 (CRD VI)<sup>28</sup>, que refuerza los requisitos de independencia de las autoridades nacionales competentes en materia de supervisión microprudencial, introduce un elemento jurídico adicional: el marco europeo exige asegurar que las decisiones supervisoras estén libres de interferencias externas, lo que incluye evitar que representantes del poder ejecutivo dispongan de voto en materias vinculadas a estas funciones. Este aspecto, cuya transposición está aún pendiente en España, refuerza la necesidad de ajustar el marco español vigente a las exigencias europeas.

Por lo tanto, en la medida en que el modelo de gobernanza no evolucione hacia un modelo dual puro en el que todos los poderes de dirección se atribuyan a la Comisión Ejecutiva, una solución equilibrada sería introducir en la LBE las salvaguardias oportunas para que el modelo vigente no pueda interpretarse como un mecanismo que abre la puerta a una posible interferencia del poder ejecutivo en el ejercicio de los poderes de dirección y, señaladamente, de conformidad con la CRD VI, respecto de las distintas facultades vinculadas al ejercicio de la función de supervisión microprudencial del Banco de España. Ello podría instrumentarse mediante la privación del derecho de voto a la persona titular de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional respecto de dichas materias. Además, ya existe en la LBE una previsión similar respecto de las facultades vinculadas al ejercicio de las funciones del SEBC, por lo que una disposición en esos términos sería coherente con el modelo vigente.

### **3.2.5 La persona titular de la vicepresidencia de la Comisión Nacional del Mercado de Valores**

La LBE concibe la participación de la persona titular de la vicepresidencia de la CNMV en paralelo a la de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional, sometiéndolas al mismo régimen de asistencia y voto. Sin embargo, la presencia y participación en el Consejo de Gobierno de la persona titular de la vicepresidencia de la CNMV tiene un fundamento distinto y presenta algunas particularidades que conviene apuntar brevemente.

- La presencia de la CNMV en el Consejo de Gobierno del Banco de España se explica ante todo por la conveniencia de reforzar la coordinación funcional entre las dos autoridades. Desde esta óptica, cabe preguntarse si un órgano como el Consejo de Gobierno, cuya función principal es el ejercicio de los poderes de gobierno del Banco de España, es el foro más idóneo para canalizar esta coordinación.

<sup>27</sup> Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión.

<sup>28</sup> Directiva (UE) 2024/1619 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2024, por la que se modifica la Directiva 2013/36/UE en lo referente a las facultades de supervisión, las sanciones, las sucursales de terceros países y los riesgos ambientales, sociales y de gobernanza (CRD VI).

La experiencia comparada sugiere que, en los pocos casos en los que las autoridades de valores participan de manera estructural en la gobernanza de los bancos centrales, su voz se integra, por regla general, en órganos de dirección o en estructuras especializadas vinculadas a funciones concretas. Así ocurre, por ejemplo, en Francia, donde la *Autorité des marchés financiers* está representada en la estructura especializada del banco central francés responsable de la supervisión microprudencial —el *collège de supervision* de la *Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)*—; o en el Reino Unido, donde el director ejecutivo de la *Financial Conduct Authority* ocupa un asiento con voto en los comités del banco central del Reino Unido responsables de la estabilidad financiera y de la supervisión prudencial. En otros países, la cooperación se articula a través de consejos o comités macroprudenciales externos a ambas autoridades, en los que se sientan representantes del banco central, de la autoridad de valores y, en ocasiones, de otros organismos públicos, como sucede en Italia o en los Países Bajos.

- Otro elemento destacable es el carácter estrictamente simétrico que adopta la relación entre ambas instituciones en el diseño actual: así como la vicepresidencia de la CNMV participa en el Consejo de Gobierno del Banco de España, la persona titular del cargo de subgobernador del Banco de España forma parte del Consejo de la CNMV, junto con la persona titular de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional. Esta simetría refuerza aún más la idea de una interdependencia estructural entre ambas autoridades en la gobernanza del sistema financiero español.

En este contexto, y a la luz de la experiencia de estas tres décadas, resulta defendible mantener la presencia de la persona titular de la vicepresidencia de la CNMV en el Consejo de Gobierno del Banco de España, puesto que ha permitido enriquecer los debates en el seno del Consejo de Gobierno y ha facilitado una coordinación más estrecha entre ambas instituciones, lo que resulta especialmente relevante en ámbitos en los que confluyen la estabilidad financiera, la supervisión de entidades y mercados, y la protección de los inversores y clientes bancarios. Esta presencia contribuye, además, a reforzar la coherencia del entramado institucional español, en el que el Banco de España y la CNMV ocupan posiciones centrales dentro de la arquitectura de supervisión financiera, y comparten posiciones en otros órganos rectores, como el del FROB o la Autoridad Macroprudencial Consejo de Estabilidad Financiera (AMCESFI). No obstante, si se abordase una reforma más global de la arquitectura de supervisión micro y macroprudencial en España, podrían explorarse otros modelos de coordinación de la gobernanza más acordes con el rol de ambas instituciones.

En cualquier caso, las reservas planteadas en la sección anterior respecto del derecho de voto de la persona titular de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional se extienden igualmente a la vicepresidencia de la CNMV cuando el Consejo de Gobierno ejerce poderes de dirección, en particular en el ámbito de la supervisión microprudencial. Desde la óptica de la independencia supervisora y a la luz de las exigencias reforzadas derivadas de la CRD VI, resulta recomendable introducir salvaguardias paralelas: mantener su presencia en el Consejo de Gobierno, pero limitar su derecho de voto en las materias que integran el núcleo de las funciones de dirección, especialmente las relacionadas con la regulación y la sanción sobre las entidades supervisadas. De este modo, se

preservaría el valor de su participación en términos de coordinación y legitimidad, sin abrir la puerta a eventuales conflictos de interés o a posibles percepciones de interferencia externa en la actuación del Banco de España como autoridad supervisora.

### 3.2.6 Las personas titulares de las direcciones generales

La LBE establece que las personas titulares de las direcciones generales del Banco de España —así como el secretario general, en su condición de secretario del Consejo— asisten a las reuniones del Consejo de Gobierno con voz pero sin voto. Este mismo régimen se aplica a su participación en la Comisión Ejecutiva.

Se trata de un diseño no habitual dentro del panorama comparado, en el que los directivos de máximo nivel suelen constituir, de forma plena y con derecho de voto, el órgano de dirección de la institución, sin integrar necesariamente el órgano de gobierno. Como se examina en el capítulo siguiente, el modelo español presenta la doble singularidad de que las personas que conforman la alta dirección ejecutiva —distintas de las personas titulares de los cargos de gobernador y subgobernador—, por un lado, no forman parte como miembros de pleno derecho del órgano de dirección, pese a ser responsables últimos de implementar las decisiones adoptadas por los órganos rectores, y, por otro, asisten a las reuniones del órgano de gobierno. Este rasgo contrasta con la práctica mayoritaria en otros bancos centrales, en los que los órganos de dirección están integrados exclusivamente por los máximos ejecutivos de la institución, mientras que el núcleo del órgano de gobierno lo conforman esencialmente externos.

De modo similar, tampoco es frecuente que los marcos legales de otros bancos centrales dispongan de manera expresa la presencia de las personas a cargo de las direcciones generales en las reuniones del órgano de gobierno, más allá de su participación puntual cuando los temas tratados afectan directamente a sus áreas de responsabilidad. En esos casos, la presencia de la alta dirección en el órgano de gobierno es un mecanismo funcional, no una previsión normativa general.

Desde una perspectiva estrictamente teórica, puede cuestionarse la conveniencia de una presencia general y permanente de las personas a cargo de las direcciones generales en un órgano cuyas funciones se sitúan fundamentalmente en el plano del gobierno, no de la dirección. La lógica funcional sugeriría que su participación debería limitarse *ad hoc* a aquellos asuntos para los que su conocimiento técnico especializado y su visión operativa resulten necesarios, evitando una integración estructural en debates cuyo núcleo corresponde a la supervisión del marco general de gobernanza y no a la implementación o valoración técnica de decisiones operativas<sup>29</sup>.

No obstante, la experiencia de las tres últimas décadas en el Banco de España ofrece una valoración matizada. La presencia de las personas a cargo de las direcciones generales ha contribuido a

<sup>29</sup> Sin perjuicio de la actuación del secretario general en tanto secretario del Consejo de Gobierno (RBE, artículo 53.4).

consolidar una relación fluida y estable entre la alta dirección técnica y los órganos rectores, lo que ha favorecido la coherencia institucional y la eficacia en la toma de decisiones.

Este análisis cobraría más relevancia en el marco de una eventual evolución hacia un modelo dual más nítido, en el que la distinción entre los poderes de dirección y de gobierno fuese más marcada. En un esquema de este tipo, la presencia sistemática de la alta dirección en el Consejo de Gobierno podría resultar menos coherente desde la perspectiva conceptual de la gobernanza, ya que diluiría parcialmente la separación funcional entre ambos ámbitos. En cambio, su presencia seguiría siendo plenamente justificada en los órganos de dirección, así como en los espacios donde la interacción técnica con los órganos rectores resulte imprescindible.

### 3.2.7 El representante del personal

La LABE prevé que un representante del personal asista a las reuniones del Consejo de Gobierno con voz pero sin voto, en los mismos términos aplicables a las personas titulares de las direcciones generales.

Este representante del personal tiene el mismo régimen que las personas titulares del cargo de consejero y los responsables de las direcciones generales respecto del deber de secreto, incompatibilidades y responsabilidad<sup>30</sup>. Su estatuto y procedimiento de elección se regulan en el Reglamento Interno del Banco de España (RIBE)<sup>31</sup>, que establece, entre otras cuestiones, su autonomía en el desempeño del cargo —sin sujeción a mandato imperativo—, una duración de mandato de cuatro años, la posibilidad de reelección y la incompatibilidad con el desempeño de funciones sindicales.

La participación de representantes de los trabajadores en los órganos de gobierno de los bancos centrales no es habitual a escala internacional, si bien existen algunos casos comparables al modelo español<sup>32</sup>.

Como subrayó el grupo de expertos independientes en su informe, el encaje teórico de esta figura en el Consejo de Gobierno plantea ciertas dificultades. Aunque puede vincularse a algunas de las competencias concretas que la LABE atribuye al Consejo de Gobierno en materia de régimen interior —como la aprobación de directrices de política de personal—, resulta menos evidente su justificación en aquellas áreas de actuación propias del órgano de gobierno que exceden del ámbito laboral, especialmente cuando el Consejo de Gobierno aborda cuestiones de más largo alcance institucional o

**30** LABE, artículo 30.

**31** RIBE, disposición adicional primera.

**32** El modelo más similar al español es el francés. También en la Banque de France, uno de los miembros de su *conseil général* es un representante del personal, que cuenta con derecho de voto. En el caso belga, la presencia en su órgano de gobierno (*conseil de régence*) no es de un representante específico del personal de la Banque nationale de Belgique, sino que, de los catorce miembros del órgano, dos son designados sobre la base de listas que proponen las organizaciones sindicales más representativas en el país (de los otros doce, nueve son designados sobre la base de listas que propone el poder ejecutivo y los otros tres, de listas propuestas por las organizaciones económicas más representativas).

decide sobre materias que forman parte de los poderes de dirección, como la aprobación de circulares o la imposición de sanciones en el ámbito de la supervisión microprudencial.

La experiencia acumulada durante los últimos treinta años ofrece una valoración más matizada. En la práctica, este mecanismo ha funcionado como un instrumento informal de comunicación vertical, que ha contribuido a reforzar el entendimiento mutuo entre la plantilla y los órganos rectores, sin interferir en las funciones del Consejo de Gobierno ni solaparse con la representación unitaria y sindical, que tiene atribuida legalmente la defensa de los derechos de las personas trabajadoras. Su valor radica menos en la defensa de intereses particulares —que no constituye su función— y más en proporcionar un canal estable de participación que facilite la toma en consideración en la gobernanza general de la institución de la perspectiva del personal. Desde este punto de vista, su presencia ha tenido efectos positivos sobre la cohesión interna y sobre la percepción del personal respecto de la transparencia de los procesos de adopción de decisiones.

Si se avanzara hacia un modelo dual más nítido, en el que el Consejo de Gobierno ejerciera exclusivamente funciones de gobierno, la presencia del representante del personal podría encontrar un encaje conceptual más claro, al limitarse el ámbito de actuación del Consejo de Gobierno a cuestiones generales de gobernanza de la institución y no a decisiones operativas o supervisoras.

### **3.3 Estructuras formales para la representación de otros intereses**

El debate sobre la representatividad en la gobernanza del Banco de España no tiene por qué agotarse en la configuración de sus órganos rectores. Puede ampliarse a la conveniencia de articular mecanismos específicos de participación para otros intereses —sectoriales, académicos o de la sociedad civil en un sentido amplio— mediante estructuras formales de carácter consultivo. Este tipo de mecanismos se inscribe en una preocupación transversal a los bancos centrales contemporáneos: reforzar su legitimidad, transparencia y capacidad de escucha, sin comprometer su independencia.

En diversos bancos centrales, así como en otras agencias independientes<sup>33</sup>, se han creado estructuras formales de asesoramiento a los órganos rectores, que adoptan formas muy variadas (consejos consultivos, comités de partes interesadas, foros de diálogo estructurado, etc.) y en las que se encuentran representados otros intereses distintos de los estrictamente institucionales o internos: representantes del sector financiero, del mundo académico, de la comunidad inversora, de organizaciones de consumidores o de la sociedad civil. En la práctica actúan como canal de retorno de información, aportando perspectivas cualitativas y cuantitativas sobre cómo se perciben e implementan las decisiones del banco central y cuáles son sus efectos sobre distintos colectivos.

<sup>33</sup> Además del ejemplo de la CNMV que se describe a continuación, cabe mencionar también el de los grupos de partes interesadas de las autoridades europeas de supervisión.

La literatura especializada tiende a valorar positivamente este tipo de estructuras, en la medida en que pueden contribuir a reforzar la legitimidad y la capacidad de escucha de los bancos centrales, siempre que su diseño preserve con claridad la independencia en la toma de decisiones y evite cualquier confusión sobre su rol respecto a los órganos rectores.

Algunos países han optado por formalizar estos mecanismos en los propios estatutos del banco central. Es el caso, por ejemplo, de los Países Bajos, en el que la disposición legal que establece los estatutos del banco central configura expresamente como uno de los órganos de la institución un consejo asesor, que reúne a representantes de distintos ámbitos (empresarial, académico y social) para ofrecer una perspectiva más amplia sobre el entorno económico y financiero y sobre la actuación de la institución.

En el ámbito nacional existe también una referencia relevante: el Comité Consultivo de la CNMV, un ejemplo de estructura formal en la que están representados distintos actores con intereses cualificados en el funcionamiento de los mercados de valores —infraestructuras de mercado, emisores, inversores, entidades de crédito y aseguradoras, fondos de garantía de inversiones, entre otros—, e incluso otros actores institucionales —representantes de las Comunidades Autónomas con competencias asumidas en materia de mercado de valores— con el objetivo de asesorar a la autoridad supervisora. En la práctica, sirve también como foro de debate para temas de actualidad e interés para el sector financiero.

Un elemento importante de su configuración es que cuenta con una base legal sólida, establecida directamente en la norma de rango legal que establece la CNMV y desarrollada reglamentariamente<sup>34</sup>, que determina su composición, las reglas de nombramiento, la duración de los mandatos y su régimen de funcionamiento, y que permite utilizarlo como instrumento para canalizar el trámite de audiencia de los sectores afectados en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas. Además, el Comité Consultivo desarrolla su actividad con un elevado grado de transparencia: por ejemplo, en el sitio web de la CNMV se hacen públicas las agendas de las reuniones y los distintos informes que elabora.

El Banco de España no dispone en la actualidad de un órgano consultivo formal de características equiparables, aunque sí ha ido desarrollando a lo largo del tiempo mecanismos informales de relación con el sector financiero y otros interlocutores relevantes. Estos canales le permiten recabar información cualitativa y cuantitativa sobre la situación y perspectivas del sector, contrastar la viabilidad práctica de determinadas iniciativas e identificar posibles efectos no deseados o cargas desproporcionadas asociadas a nuevas medidas.

Con carácter general, la creación de un órgano consultivo formal y estable que agrupe a representantes de distintos intereses podría presentar varias ventajas potenciales:

---

**34** Artículos 31 y 32 de la Ley 6/2023, de 17 de marzo, de los Mercados de Valores y de los Servicios de Inversión, y Real Decreto 303/2012, de 3 de febrero, por el que se regula el Comité Consultivo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

- **Mayor visibilidad y transparencia.** Un órgano definido públicamente, con una composición y unas funciones claras, haría más visible para la sociedad con quién dialoga el Banco de España y sobre qué materias, lo que reforzaría la percepción de apertura y rendición de cuentas, sin alterar el reparto formal de responsabilidades.
- **Canal estructurado de diálogo.** Un marco estable favorecería la continuidad de las relaciones y permitiría construir una agenda de trabajo sistemática, para evitar que el intercambio de información dependa exclusivamente de contactos informales o puntuales. Además, podría facilitar el cumplimiento del principio de audiencia de los sectores afectados en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas, concentrando en un único foro buena parte del diálogo técnico y sectorial.
- **Diversidad de perspectivas.** La presencia simultánea de representantes del sector financiero, de empresas no financieras, del mundo académico, de organizaciones de consumidores y de otros actores de la sociedad civil podría enriquecer la comprensión del entorno económico y financiero en el que actúa el Banco de España y de los efectos de sus decisiones sobre distintos colectivos.

Por otra parte, la creación de un órgano consultivo de estas características también conllevaría ciertos costes y desafíos organizativos. Su funcionamiento exigiría recursos para preparar la documentación, dar soporte a la secretaría, realizar el seguimiento de las recomendaciones y garantizar la adecuada integración de sus aportaciones en los procesos internos de trabajo. Asimismo, si su diseño no se integrara de forma coherente en la arquitectura de gobernanza existente, podría introducir complejidad adicional.

En todo caso, de avanzarse en esta dirección, sería recomendable que el marco normativo tuviera en cuenta los siguientes elementos:

- **Anclaje legal sólido.** Siguiendo el ejemplo de la CNMV<sup>35</sup>, sería conveniente que la existencia y los rasgos fundamentales del órgano —naturaleza, funciones básicas, principios de composición y reglas generales de funcionamiento— se recogieran en la LBE, dejando a la normativa secundaria (en este caso, una Circular aprobada por el propio Banco de España) la concreción detallada. Este anclaje legal permitiría, además, utilizar el órgano consultivo como cauce para articular el trámite de audiencia de los sectores afectados en los procedimientos de elaboración de disposiciones administrativas.
- **Naturaleza consultiva.** El marco legal debería definir de forma inequívoca que el órgano tiene un carácter consultivo, evitando cualquier solapamiento con las funciones decisorias de la Comisión Ejecutiva y del Consejo de Gobierno. Sus tareas podrían centrarse en emitir opiniones, recomendaciones y análisis, dejando siempre claro que la responsabilidad última de decidir corresponde a los órganos rectores del Banco de España.

---

<sup>35</sup> Es también el caso de los grupos de partes interesadas de las autoridades europeas de supervisión (véase, por ejemplo, el artículo 37 del Reglamento (UE) n.º 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2010 por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea)).

- **Composición plural y equilibrada.** La composición del órgano debería reflejar de manera equilibrada la diversidad de intereses legítimos afectados por la actuación del Banco de España: entidades financieras, empresas no financieras, representantes de consumidores y usuarios, mundo académico y, eventualmente, organizaciones de la sociedad civil con relevancia en el ámbito financiero. La definición de criterios transparentes para la selección y designación de sus miembros, que eviten conflictos de interés y preserven la independencia del Banco de España, sería un elemento esencial para la credibilidad y efectividad del órgano.
- **Salvaguardias de independencia y confidencialidad.** Resultaría imprescindible establecer reglas claras en materia de confidencialidad y de gestión de conflictos de interés, así como mecanismos que aseguren la separación entre el diálogo con las partes interesadas y la toma de decisiones. Ello debería incluir límites explícitos al acceso a información sensible y pautas sobre el uso de la información obtenida en el marco del órgano consultivo.
- **Coordinación con la rendición de cuentas externa.** Puesto que una de las ventajas de estos mecanismos es reforzar la visibilidad, sería recomendable que desarrollase sus funciones con un nivel adecuado de transparencia, haciendo públicos sus informes y las agendas de las reuniones, complementando así los mecanismos de rendición de cuentas ya existentes. Su función debería entenderse como un refuerzo de la dimensión participativa y de escucha activa del Banco de España, no como un canal alternativo de legitimación democrática.

# CAPÍTULO 4:

# DIMENSIÓN HORIZONTAL

La dimensión horizontal explora cómo el Banco de España organiza, dentro de un mismo marco de decisión, la multiplicidad de funciones y objetivos que ha ido asumiendo en las últimas décadas. En particular, este capítulo examina en qué medida podría resultar oportuno desarrollar el modelo que configuró la LABE para conciliar los diferentes mandatos —basado en una Comisión Ejecutiva con una composición híbrida, apoyada en una organización funcionalmente especializada— aprovechando sus sinergias y minimizando potenciales conflictos entre objetivos y responsabilidades.

Sobre esta base, el capítulo se estructura en cuatro grandes bloques.

En primer lugar, se describen los principales modelos de gobernanza utilizados por los bancos centrales de nuestro entorno para articular la separación y la coordinación entre funciones, así como los criterios que guían la elección entre uno u otro enfoque (véase epígrafe 4.1).

A continuación, se analiza el modelo diseñado por el legislador español, basado en un único órgano colegiado de dirección, la Comisión Ejecutiva, y en el que la especialización opera únicamente en el ámbito de las direcciones generales y las unidades organizativas (véase epígrafe 4.2). Se valora en particular la posibilidad de establecer estructuras de gobernanza especializadas para determinadas funciones como, por ejemplo, la supervisión microprudencial.

El epígrafe 4.3 aborda el diseño orgánico del órgano de dirección —la Comisión Ejecutiva—: su composición híbrida, el papel específico de las consejeras y consejeros externos, el impacto de esa configuración sobre la colegialidad y, por último, las implicaciones de evolucionar hacia un modelo de distribución funcional de carteras entre los miembros de la Comisión Ejecutiva, coherente con la práctica comparada y con una lógica dual más nítida.

Finalmente, el epígrafe 4.4 recuerda que la calidad de los procesos de toma de decisiones no depende únicamente del diseño orgánico, sino también de los procedimientos internos de preparación y deliberación, así como de las reglas sobre nombramientos y mandatos que se examinarán en el capítulo siguiente.

## **4.1 El desafío de la multiplicidad de funciones**

En las últimas décadas, los bancos centrales de todo el mundo han ampliado notablemente sus objetivos más allá de la tradicional estabilidad de precios. Si bien mantener una inflación baja, estable

y predecible sigue siendo su misión central, la gran mayoría de los bancos centrales asumen hoy mandatos múltiples que incluyen la supervisión microprudencial<sup>1</sup>, la supervisión macroprudencial de riesgos sistémicos<sup>2</sup>, la resolución bancaria, la protección del cliente bancario, e incluso la incorporación de objetivos relacionados con el cambio climático, la inclusión financiera y la innovación tecnológica (por ejemplo, en lo que se refiere al desarrollo de monedas digitales).

Ello obliga cada vez más a los bancos centrales a conciliar funciones que persiguen objetivos distintos y que operan también con una diversidad de herramientas, horizontes temporales, marcos analíticos, arquitecturas institucionales, grupos de interés y canales de rendición de cuentas. En particular:

- La estabilidad monetaria y financiera están estrechamente vinculadas —la segunda es una condición necesaria de la primera—, pero podrían plantearse tensiones entre sus objetivos y herramientas en determinados momentos del ciclo. Por ejemplo, restringir en exceso las condiciones financieras para contener la inflación puede tensionar a sectores altamente apalancados, aumentar la morosidad y generar inestabilidad bancaria. En términos muy similares pueden manifestarse tensiones entre la política monetaria y la macroprudencial.
- Por su parte, la supervisión microprudencial, aunque complementaria a la política macroprudencial, también puede entrar en tensión con ella. Dada la diferente visión de las entidades bancarias (individual *versus* colectiva), los incentivos en determinados momentos pueden no estar alineados. Así, por ejemplo, en momentos bajistas del ciclo económico, la política macroprudencial puede perseguir evitar restricciones excesivas del crédito, mientras que desde el punto de vista de la supervisión microprudencial se puede querer primar la solvencia de las entidades, aún a costa de cierta restricción del crédito.
- Estos conflictos entre objetivos se pueden identificar también entre la función de supervisión microprudencial y la función de resolución bancaria, lo que ha llevado al legislador de la UE a exigir que, cuando la autoridad nacional de resolución sea la autoridad de supervisión microprudencial, deban adoptarse disposiciones estructurales adecuadas para garantizar la independencia operativa entre ambas funciones y evitar conflictos de interés<sup>3</sup>. El conflicto podría surgir, por ejemplo, si un supervisor retrasara el reconocimiento de la inviabilidad de una entidad de crédito amparándose en consideraciones de tipo reputacional.

---

1 Aproximadamente dos tercios de las jurisdicciones del mundo asignan la supervisión microprudencial de las entidades de crédito a sus bancos centrales —véase, por ejemplo, «*Financial supervisory architecture: what has changed after the crisis?*» de Calvo, Crisanto, Hohl y Gutiérrez (2018)—.

2 Los bancos centrales constituyen la principal autoridad en materia de política macroprudencial en cerca del 60% de las jurisdicciones del mundo (véase, por ejemplo, Calvo, Crisanto, Hohl y Gutiérrez, 2018).

3 Véase 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. Para una descripción de las distintas soluciones adoptadas en la UE para implementar esa separación, véase, por ejemplo, «*Resolution Authorities and their institutional settings in EU Member States*» de D'Ambrosio y Fromage (2025).

- También son diferentes los objetivos de la supervisión microprudencial (la solvencia, estabilidad y buena gestión de cada entidad financiera) y de la supervisión de conducta (transparencia, equidad y responsabilidad en la relación con los clientes), al igual que sus enfoques y herramientas. Esas diferencias podrían también resultar en tensiones entre ambas: por ejemplo, decisiones adoptadas en el ámbito de la supervisión de conducta pueden tener también un impacto en la rentabilidad o la flexibilidad operativa de las entidades, afectando a su perfil de riesgo y, por tanto, a su solvencia. Y, al revés, decisiones microprudenciales para reforzar la solvencia de una entidad pueden no incorporar adecuadamente el potencial impacto en los clientes bancarios.

Dicho esto, a pesar de sus diferencias, se trata de funciones que no son independientes entre sí: sus objetivos y herramientas son en gran medida complementarios y ofrecen sinergias relevantes. Todas operan, de una forma u otra, sobre el sistema financiero —señaladamente, el sistema bancario— y comparten instrumentos y canales de transmisión que pueden complementarse para asegurar la estabilidad de precios y la estabilidad financiera. Por ejemplo, las decisiones de política monetaria afectan a las condiciones de financiación y, por tanto, al riesgo de crédito y de liquidez de las entidades; la regulación prudencial incide en la capacidad de los bancos para canalizar la política monetaria hacia la economía real; las herramientas macroprudenciales condicionan la sensibilidad del sistema financiero a los *shocks* macroeconómicos y por tanto su robustez; etc. Las sinergias son, por tanto, elevadas.

El verdadero reto de la gobernanza no es tanto separar funciones como aprovechar las sinergias existentes entre dichas funciones, controlando y gestionando los posibles conflictos de interés. Así lo han entendido la mayor parte de los países del mundo, especialmente tras la experiencia de la crisis financiera global de 2007-2009. Una revisión de los marcos competenciales de los bancos centrales en las últimas dos décadas permite constatar una progresiva concentración en ellos de esas distintas funciones<sup>4</sup>. Por ejemplo, varios países que mantenían separadas a las autoridades responsables de la supervisión microprudencial las han ido incorporando progresivamente en el banco central (en el ámbito europeo, son paradigmáticos el caso de la *Prudential Supervisory Authority* en el Reino Unido o la ACPR en Francia, que han acabado integrándose, manteniendo su autonomía funcional, en el Bank of England y la Banque de France, respectivamente<sup>5</sup>).

En términos organizativos, los bancos centrales han ensayado distintas respuestas institucionales al desafío de conciliar sus múltiples mandatos. Todas esas respuestas parten de la constatación de que un cierto grado de separación, aunque sea de carácter funcional, es recomendable para abordar los potenciales conflictos que pudieran plantearse entre las distintas funciones. Además, dicha separación favorece la eficacia y la eficiencia en el ejercicio de cada función gracias a la especialización, preserva

---

<sup>4</sup> Para una descripción más detallada de los cambios en las arquitecturas institucionales a escala mundial (y en la UE) tras la crisis financiera global de 2007-2009, véase, por ejemplo, Calvo, Crisanto, Hohl y Gutiérrez (2018).

<sup>5</sup> Como un ejemplo aún más reciente puede mencionarse la integración en 2023 de la antigua autoridad de supervisión microprudencial letona (*Finanšu un kapitāla tirgus komisija*) en el banco central letón (*Latvijas Banka*).

la claridad en la asignación de responsabilidades y en la identificación de objetivos, estrategias y herramientas, facilita la imbricación en las distintas arquitecturas institucionales, nacionales y europeas, y favorece por último la rendición de cuentas. Como contrapartida, la separación trae consigo la necesidad de arbitrar mecanismos de coordinación para abordar los riesgos de forma integral.

Desde la perspectiva de la gobernanza, cabe distinguir dos grandes familias de modelos para articular esa separación y coordinación:

- Por un lado, están los modelos basados en **estructuras especializadas**, en los que determinadas funciones se confían a órganos o estructuras con su propia gobernanza, con un grado de autonomía variable respecto de la del banco central (por ejemplo, consejos de supervisión prudencial, comités de estabilidad financiera o juntas de resolución).
- Por otro lado, están los modelos basados en un **único órgano colegiado** (en la literatura anglosajona a veces se utiliza la expresión «*principal board*»), que concilia los distintos objetivos e integra las distintas funciones. En este tipo de modelos, existe ciertamente la misma separación funcional (mediante unidades organizativas especializadas), pero no existen órganos separados para la toma de decisiones respecto de las distintas funciones.

Aunque, como se ha explicado en el capítulo 2, no existe un modelo que pueda tomarse como referente, de acuerdo con la información compilada por el BIS, una proporción significativa de los bancos centrales del mundo —en torno a dos tercios— han optado por algún modelo de órgano único con funciones múltiples. Tradicionalmente se ha considerado que este modelo facilita la internalización de los *trade-offs* entre políticas, ya que el mismo órgano colegiado debe valorar conjuntamente las implicaciones monetarias, prudenciales y de estabilidad financiera de sus decisiones, sobre la base de un marco analítico y de información compartidos. Ello podría favorecer la coordinación y la coherencia estratégica de las decisiones y aumentar la eficacia global de la institución, especialmente cuando las perturbaciones afectan simultáneamente a varias dimensiones de su mandato.

Sin embargo, otros bancos centrales han establecido estructuras con una gobernanza separada e independiente para funciones particularmente sensibles, como la resolución o, en algunos casos, la supervisión microprudencial. Se citan al respecto distintos argumentos: un menor grado de sinergia entre los objetivos y de interdependencia entre los instrumentos, mayores conflictos de interés entre las funciones, posibles relaciones de jerarquía entre distintos mandatos, la necesidad de incorporar formalmente a otras autoridades en la toma de decisiones respecto de determinadas materias, requerimientos de independencia más exigentes respecto del desarrollo de determinadas funciones, diferencias entre las arquitecturas institucionales en las que se ejercen las distintas funciones, mecanismos singulares de rendición de cuentas, etc. Además, la preexistencia de una institución supervisora que posteriormente se integra en el banco central condiciona también en gran medida el diseño organizativo posterior.

Esquema 4.1

**Diversidad de funciones y gobernanza en los bancos centrales de nuestro entorno**

	 FR	 BE	 IE	 UK	 ND	 IT	 ES
Reparto de funciones en el órgano de dirección	Estructuras especializadas para supervisión y resolución (ACPR)	Distribución de funciones entre los miembros del órgano de dirección + estructura especializada para resolución	Distribución de funciones entre los miembros del órgano de dirección + comités	Distribución de funciones entre los miembros del órgano de dirección + comités	Distribución de funciones entre los miembros del órgano de dirección	No	No
Supervisión microprud.	Estructura especializada (ACPR / colegio de supervisión)	Miembro del órgano de dirección a cargo de las unidades responsables	Miembro del órgano de dirección a cargo de las unidades responsables + comité	Estructura especializada (PRA)	Miembro del órgano de dirección a cargo de las unidades responsables y competencias delegadas	Sin reflejo en el órgano de dirección	Sin reflejo en el órgano de dirección
Política macroprud.	Sin reflejo en el órgano de dirección	Miembro del órgano de dirección a cargo de las unidades responsables	Miembro del órgano de dirección a cargo de las unidades responsables + comité	Miembro del órgano de dirección a cargo de las unidades responsables + comité	Miembro del órgano de dirección a cargo de las unidades responsables	Sin reflejo en el órgano de dirección	Sin reflejo en el órgano de dirección
Resolución	Estructura especializada (ACPR / colegio de resolución)	Estructura especializada con miembros externos	Gobernador + comité	Miembro del órgano de dirección con competencias + comité asesor	Miembro del órgano de dirección con competencias	Sin reflejo en el órgano de dirección	Sin reflejo en el órgano de dirección (solo preventiva)

La práctica comparada (véase el esquema 4.1) revela que la separación orgánica es más estricta en el ámbito de la resolución bancaria —que en el ámbito europeo está sometida a exigencias reforzadas para asegurar la autonomía respecto de la función de supervisión microprudencial—, algo más relativa en el campo de la supervisión microprudencial y menos frecuente en el ámbito de la política macroprudencial, que a menudo se articula a través de estructuras interinstitucionales con fuerte presencia del banco central.

En todo caso, la experiencia acumulada por los bancos centrales converge en una idea básica: cuando se opta por separar orgánicamente determinadas áreas, resulta imprescindible establecer mecanismos sólidos de coordinación que garantizan que el ejercicio de las distintas funciones se realiza sobre la base de un conjunto de información común, evitando «cámaras estancas» de datos y análisis, así como sobre la base de un marco analítico coherente, que permita valorar de forma consistente los efectos cruzados de las distintas políticas. Estos mecanismos de coordinación pueden adoptar formas muy variadas: solapamiento parcial de composiciones entre las distintas estructuras de gobernanza, establecimiento de comités conjuntos o estructuras de coordinación, utilización de secretarías técnicas comunes o de procedimientos formales de consulta recíproca entre los órganos responsables de las distintas funciones. Igualmente resulta crucial que, en estos

modelos, se establezcan canales claros de escalado y de resolución de desacuerdos entre órganos especializados, especialmente en situaciones de tensión o crisis.

En suma, la gobernanza de la multiplicidad de funciones no consiste en elegir entre integración o separación de forma binaria, sino en combinar adecuadamente los niveles de integración y de especialización a la luz de los criterios mencionados y del contexto institucional específico de cada banco central.

## 4.2 El modelo español

El Banco de España se enfrenta a los mismos desafíos que el resto de los bancos centrales de nuestro entorno ya que, con las peculiaridades que determinan las distintas arquitecturas institucionales, es la autoridad española responsable de ejercer una multiplicidad de competencias:

- El gobernador participa en la formulación de la **política monetaria** del Eurosistema<sup>6</sup> y el Banco de España es el responsable de su ejecución en nuestro país.
- En el ámbito de la **supervisión microprudencial**, el Banco de España colabora activamente con el BCE en la supervisión de las entidades de crédito significativas (las de mayor tamaño o relevancia para la economía) y supervisa directamente a las menos significativas (aquellas de tamaño pequeño y mediano). Además, al margen del MUS, el Banco de España también es responsable de la supervisión de otras entidades financieras, como entidades de pago y dinero electrónico, sociedades de tasación, sociedades de garantía recíproca, etc<sup>7</sup>.
- Igualmente, el Banco de España ejerce importantes competencias en el ámbito de la **estabilidad financiera**, analizando la evolución macrofinanciera y la resiliencia del sector bancario y adoptando, cuando resulte necesario, herramientas macroprudenciales de diferente naturaleza. Además, como la estabilidad financiera tiene una dimensión multisectorial e internacional, el Banco de España trabaja coordinadamente con otros bancos centrales, autoridades supervisoras nacionales y organismos con responsabilidad de estabilidad financiera, tanto a escala nacional, como europea y mundial. En el ámbito español, desde 2019, la AMCESFI reúne a representantes de alto nivel del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, el Banco de España y la CNMV con el fin de hacer un seguimiento y análisis coordinado de factores que puedan causar un riesgo sistémico a la estabilidad del sistema financiero español.

<sup>6</sup> La función de definir la política monetaria de la zona del euro compete al Consejo de Gobierno del BCE y en él participa a título personal, y no como representante del Banco de España, la persona titular del cargo de gobernador.

<sup>7</sup> Asimismo, el Banco de España tiene una importante función de regulación, contribuyendo a desarrollar la normativa que regula y disciplina a las entidades que supervisa. Para ello, participa en su diseño y definición desde el punto de vista técnico, tanto a nivel nacional como en foros europeos y globales, formando parte de los diferentes comités internacionales que fijan las normas. Asimismo, asesora a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera en la elaboración de la regulación financiera nacional, y tiene también potestad para desarrollar determinados aspectos de estas normas mediante circulares.

- Asimismo, el Banco de España tiene atribuidas competencias en materia de **supervisión de conducta** de las entidades de crédito ante el cliente bancario (y de otras entidades financieras).
- Y, por último, en el ámbito de la **resolución**, como autoridad de resolución preventiva, es responsable de las entidades menos significativas no transfronterizas, y colabora con la JUR en aquellas tareas que se le asignan en relación con las entidades y grupos significativos, menos significativos transfronterizos y filiales españolas de grupos extranjeros que son responsabilidad directa de la JUR. Todo ello en el marco del MUR, a nivel europeo y, a escala nacional, en el contexto de una arquitectura institucional en la que se atribuyen al FROB las funciones de resolución ejecutivas (y a la CNMV las funciones de resolución preventiva respecto de las empresas de servicios de inversión).

Para responder a este desafío, el legislador español ha optado por un modelo basado en la atribución de las distintas funciones a un único órgano colegiado —la Comisión Ejecutiva— que es, pues, responsable de conciliar los distintos objetivos y herramientas. Obviamente, en la práctica existe un importante grado de separación funcional y especialización: las distintas funciones se asignan a unidades organizativas específicas que disponen de equipos técnicos dedicados y desarrollan marcos analíticos propios para cada ámbito. En función de las sinergias que mantienen entre ellas, varias unidades organizativas se agrupan bajo el paraguas de una misma dirección general, en el marco de un organigrama que no viene prefijado por la LBE sino que lo aprueba y modifica la Comisión Ejecutiva, responsable última del ejercicio de esas facultades.

A la luz de la experiencia acumulada en las últimas tres décadas, este modelo presenta diversas ventajas:

- Permite aprovechar las sinergias entre las distintas funciones, al canalizar las decisiones a través de un único órgano de dirección que cuenta con la información y los análisis que elaboran las distintas áreas especializadas. Ello facilita que las decisiones relevantes se adopten con una visión global de los diferentes mandatos del Banco de España y evita respuestas parciales o contradictorias.
- A la vez, permite garantizar la especialización y separación entre las distintas unidades organizativas, manteniendo una estructura de gobernanza relativamente ágil y flexible, capaz de adaptarse, mediante ajustes organizativos internos, a la progresiva ampliación de funciones que ha experimentado la institución en estas tres décadas (un buen ejemplo podría ser la creación del departamento de Resolución cuando se designó al Banco de España autoridad de resolución preventiva).
- Además, este diseño se complementa con distintos mecanismos formales e informales de coordinación interna —como el Comité de Dirección, regulado en el RBE— que permiten articular el trabajo transversal entre áreas, y asegurar que las propuestas que llegan a la Comisión Ejecutiva integren de manera coherente la perspectiva de las distintas funciones.

No obstante, como se ha expuesto en el epígrafe 4.1, desde un punto de vista teórico, los modelos basados en estructuras de toma de decisiones independientes y separadas también presentan ciertas

ventajas: por ejemplo, permiten garantizar una independencia operativa y ofrecer una visibilidad institucional reforzada respecto de determinadas funciones, así como habilitar foros específicos para la coordinación con otras autoridades. Ello invita a analizar si las ventajas que ofrecen esas estructuras pueden obtenerse de manera eficaz y eficiente con el actual modelo unitario de la LBE, sin necesidad de crear órganos de gobernanza adicionales, que podrían implicar costes organizativos y de coordinación apreciables. Atendiendo a la literatura académica y la experiencia comparada, esta discusión se ha planteado de manera más significativa respecto de la supervisión microprudencial y la resolución y, en menor medida, respecto de la política macroprudencial<sup>8</sup>, por lo que en los subapartados siguientes se analiza esta cuestión de manera separada respecto de estas tres funciones.

### (a) Estructuras especializadas para la supervisión microprudencial<sup>9</sup>

Algunos bancos centrales han optado por estructuras con una gobernanza separada, y diferentes grados de independencia, para la toma de decisiones en el ámbito de la supervisión microprudencial. Por ejemplo, centrándonos en los bancos centrales que se han seleccionado como referencia:

- Francia y Reino Unido han optado por la integración de autoridades independientes en la estructura de gobernanza del banco central (el *collège de supervision* de la ACPR y la *Prudential Supervisory Authority*, respectivamente);
- en el caso del BCE, se ha optado por un órgano de dirección específico en el seno del BCE, el Consejo de Supervisión, con un encaje singular en la estructura de gobernanza del BCE y en la arquitectura institucional del MUS; y
- en el caso de los bancos centrales de tradición anglosajona (por ejemplo, el banco central de Irlanda), mediante el establecimiento de comités con mandatos específicos que se responsabilizan de la toma de decisiones en el ámbito de la supervisión microprudencial.

Frente a este enfoque, el adoptado por el legislador español ha permitido, sin necesidad de añadir una capa de gobernanza adicional, desarrollar una cultura supervisora sólida, apoyada en una estructura organizativa fuertemente especializada y en un marco que combina agilidad operativa y control centralizado mediante una combinación de diferentes elementos:

- En primer lugar, una dirección general específica (la **Dirección General de Supervisión**) altamente especializada, responsable —en el marco del MUS— de la supervisión de la solvencia y del

<sup>8</sup> Como se expuso en el capítulo 3, varios bancos centrales han desarrollado también estructuras orgánicas independientes, distintas de los órganos de dirección y de gobierno, para el ejercicio de la potestad sancionadora (véase nota al pie n.º 13 del capítulo 3).

<sup>9</sup> Aunque se hace referencia genérica a la «supervisión microprudencial», esta expresión debe entenderse en su alcance más amplio, incluyendo las diferentes dimensiones de la política microprudencial, incluyendo por tanto la supervisión, la adopción de herramientas supervisoras (recomendaciones, medidas vinculantes y sanciones), la regulación y definición de políticas, la representación en foros internacionales, etc.

cumplimiento de la normativa de ordenación y disciplina de las entidades de crédito (supervisión continuada, formulación de propuestas para la adopción de medidas preventivas, disciplinarias o cautelares, etc.). Esta dirección general trabaja de manera estrechamente coordinada con otras unidades organizativas del Banco de España responsables de materias vinculadas con el ejercicio de dichas tareas como, por ejemplo, la regulación o la autorización de entidades de crédito y otros agentes financieros.

- En segundo lugar, un marco de **delegaciones** que permite asignar determinadas decisiones supervisoras a los niveles directivos adecuados, manteniendo la coherencia de criterios y de cultura supervisora<sup>10</sup>.
- Y, en último lugar, la concentración de las decisiones formales relevantes en la **Comisión Ejecutiva**<sup>11</sup>, apoyándose en la propuesta técnica de la Dirección General de Supervisión, que integra las aportaciones de otras áreas implicadas.

La experiencia comparada muestra que la tendencia entre los bancos centrales de nuestro entorno es la de una integración cada vez más efectiva de la supervisión microprudencial en el entorno de la banca central. De hecho, aquellos bancos que mantienen estructuras con una gobernanza separada e independiente suele ser por razones históricas, como mecanismo para integrar estructuras previamente independientes (serían, por ejemplo, los casos antes mencionados de Francia y el Reino Unido) en los que, además, la supervisión microprudencial tiene un alcance mayor que el del sector bancario. Además, la experiencia de estos bancos centrales que mantienen estructuras con una gobernanza separada e independiente muestra también que, allí donde se introduce una capa adicional, se hace necesario desplegar mecanismos sólidos de coordinación para evitar duplicidades, conflictos de mandato o pérdida de visión de conjunto.

Aunque, en un plano estrictamente teórico, la existencia de estructuras de toma de decisiones separadas podría aportar algunas ventajas (visibilidad institucional reforzada de la función supervisora, habilitación de foros específicos para la coordinación con otras autoridades nacionales y europeas, etc.), no existen razones sólidas que justifiquen en este momento la creación de una capa adicional de gobernanza específica y separada para la supervisión microprudencial. Esta capa adicional introduciría una complejidad añadida cuya utilidad marginal resulta, como mínimo, discutible en el contexto actual. El modelo vigente ha permitido integrar mediante una estructura más flexible, sencilla y ágil, adaptada a las necesidades diarias de la supervisión microprudencial y a la arquitectura institucional del MUS, las ventajas de mantener una unidad organizativa fuertemente especializada y conectada con el MUS, con un órgano de decisión que puede conciliar, llegado el caso, la política microprudencial con otras dimensiones

---

<sup>10</sup> Véase el apartado tercero de la Resolución de 23 de marzo de 2026, del Banco de España, sobre delegación de competencias.

<sup>11</sup> Véase epígrafe 3.1.2.

relevantes y, con ello, aprovechar las sinergias analíticas y de información con otras funciones del Banco de España<sup>12</sup>.

### **(b) Estructuras especializadas para la resolución**

Teniendo en cuenta el limitado alcance de las actuales competencias del Banco de España en el ámbito de la resolución, circunscritas a la fase preventiva del proceso de resolución, en este contexto no existen argumentos para justificar la oportunidad de que se establezca una estructura de gobernanza específica y separada. Parece, pues, razonable el modelo por el que se decantó el legislador español, que expresamente dispuso que *«las funciones de resolución en fase preventiva, que se encomiendan al Banco de España y a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, (...) se ejercerán a través de órganos internos que funcionen con independencia operativa»*<sup>13</sup>, sin perjuicio de la necesaria independencia jerárquica y funcional de la supervisión microprudencial.

En los bancos centrales de nuestro entorno en los que sí se ha designado al banco central como autoridad ejecutiva de resolución, se ha optado por diferentes soluciones para asegurar la debida separación entre el ejercicio de la supervisión microprudencial y las competencias ejecutivas en el ámbito de resolución. Algunos países han optado por estructuras de toma de decisiones específicas e independientes (sería el caso, por ejemplo, de Bélgica, Francia o Reino Unido), que además dan cabida a representantes externos (por ejemplo, los ministerios de economía y finanzas) que no están presentes en el órgano de dirección de la institución. Otros países, por el contrario, han optado por modelos singulares, atribuyendo formalmente las competencias en materia de resolución a miembros específicos del órgano de dirección (sería el caso, por ejemplo, de Irlanda o de los Países Bajos<sup>14</sup>).

### **(c) Estructuras especializadas para la política macroprudencial**

Como se ha expuesto en el epígrafe 4.1, no es habitual que en el seno de los bancos centrales se establezcan estructuras con una gobernanza separada e independiente para la definición de la política macroprudencial. Las principales razones que suelen esgrimirse al efecto son, por un lado, la estrecha complementariedad entre la política macroprudencial y la política monetaria y la microprudencial; y, por otro lado, que supondría añadir una capa adicional de complejidad

---

**12** Esa mayor complejidad y el riesgo de pérdida de sinergias y eficiencia podría proyectarse también respecto de otras cuestiones organizativas transversales (por ejemplo, sistemas y otros servicios generales de la institución), que podrían tener un impacto no desdeñable incluso en el estatuto y las condiciones profesionales del personal asignado a dicha función.

**13** Véase la exposición de motivos de la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión.

**14** En el caso de Irlanda, las competencias se atribuyen de manera directa a la persona titular del cargo de gobernador. En el caso del banco central de los Países Bajos, se ha optado por un mecanismo que atribuye un poder de voto adicional al miembro del órgano de dirección al que se atribuyen las responsabilidades en materia de resolución, que en la práctica le permitiría imponer en todo caso su decisión, sin perjuicio de que formalmente esta sea una decisión colegiada.

en las arquitecturas institucionales nacionales, que normalmente descansan en la existencia de una autoridad externa al banco central que integra las voces de este y de otras autoridades (señaladamente, los ministerios de economía y finanzas y las autoridades responsables de los mercados de valores). Este es de hecho el modelo por el que ha optado también el legislador español, con la AMCESFI como instrumento de coordinación del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa —que incorpora también a la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones—, el Banco de España y la CNMV con el fin de identificar, prevenir y mitigar el desarrollo del riesgo sistémico y así reforzar la estabilidad del sistema financiero español.

Es por ello que en la gran mayoría de los bancos centrales de nuestro entorno las tareas relacionadas con la estabilidad financiera se atribuyen en el seno del banco central a unidades organizativas específicas, con separación meramente funcional, a cargo normalmente de uno de los miembros del órgano de dirección<sup>15</sup>. Sí pueden identificarse modelos de mayor separación orgánica para el ejercicio de esta función en aquellos países que han optado por estructuras de gobernanza basadas en comités (como, por ejemplo, los bancos centrales de tradición anglosajona), en los que es habitual que existan comités específicos de estabilidad financiera.

En todo caso, lo que también puede constatarse es que, en aquellos casos en los que existen estructuras específicas de gobernanza para la supervisión microprudencial, resulta necesario establecer mecanismos de coordinación entre las funciones micro y macroprudencial. Así ocurre en el caso de Francia o del BCE, pero también en aquellos países que han optado por estructuras de gobernanza basadas en comités, en los que la coordinación entre ambas funciones se asegura mediante solapamientos en la composición de los comités.

#### **(d) Conclusión**

La alternativa basada en estructuras especializadas ofrece un amplio abanico de posibilidades que otros países han explorado con mayor o menor intensidad. A la luz de la experiencia española y de la evidencia comparada parece razonable concluir que, en el contexto actual, los objetivos perseguidos por esas estructuras pueden seguir alcanzándose de manera eficaz y eficiente con el actual modelo unitario que se recoge en la LBE, sin necesidad de crear órganos de gobernanza adicionales, que podrían implicar costes organizativos y de coordinación no desdeñables.

En todo caso, la reflexión sobre el reflejo de la diversidad de funciones en la configuración de los órganos rectores no se agota en la dicotomía entre órganos únicos o estructuras especializadas. Existen otros elementos del marco de gobernanza que resultan igualmente relevantes desde esta perspectiva.

---

<sup>15</sup> En algunos bancos centrales, en el organigrama, la política macroprudencial aparece más vinculada a las funciones tradicionales de banca central, mientras que en otros se aproxima más a la supervisión microprudencial.

En el caso del Banco de España, una característica clave de su modelo de gobernanza es que la diversidad de funciones tampoco tiene un reflejo en la configuración de la Comisión Ejecutiva, que no está imbricada con el diseño del organigrama funcional de la institución. En particular, los miembros individuales de la Comisión Ejecutiva no tienen una atribución específica respecto del ejercicio de las distintas funciones. Esto es, no están a cargo de las unidades organizativas responsables de elaborar las propuestas e implementar las decisiones; este rol se atribuye a las personas a cargo de las direcciones generales, que carecen de derecho de voto en la Comisión Ejecutiva.

Como muestra el esquema 4.1, este diseño contrasta con el de los bancos centrales de nuestro entorno<sup>16</sup>. En ellos, cuando no existen estructuras especializadas, la diversidad de funciones tiene al menos un reflejo en el órgano de dirección mediante un reparto de las funciones ejecutivas entre sus miembros (véase epígrafe 4.3.4). De esta manera, se refuerza orgánicamente la separación funcional y la especialización, y se asegura la presencia en el órgano de dirección de expertos familiarizados con las distintas funciones del banco central, evitando así que pueda llegar a prevalecer un determinado objetivo simplemente como consecuencia de los perfiles que circunstancialmente pudieran tener los miembros del órgano de dirección en un determinado momento.

Por tanto, existen otras vías distintas del establecimiento de estructuras independientes para reforzar la especialización técnica y la separación funcional. Se trataría concretamente de evolucionar hacia un modelo —que es, por otra parte, el más habitual entre los bancos centrales de nuestro entorno— en el que, respetando la colegialidad en la toma de decisiones, cada uno de los miembros de la Comisión Ejecutiva tendría responsabilidades específicas respecto de las diferentes funciones que tiene atribuidas la institución. Funciones que se distribuirían de manera clara, precisa y transparente entre los miembros del órgano de dirección, quienes se responsabilizarían de las distintas unidades organizativas. Se trata de un modelo cuyas implicaciones atañen en última instancia a la propia configuración de la Comisión Ejecutiva como órgano colegiado de dirección y que merece, por tanto, un análisis más detallado, que se aborda en el epígrafe siguiente, en el que se profundiza específicamente en la composición de dicho órgano.

### **4.3 La composición de la Comisión Ejecutiva**

La LBE configura la Comisión Ejecutiva como una composición restringida del Consejo de Gobierno, integrada por las personas titulares de los cargos de gobernador y de subgobernador y por dos consejeras o consejeros. Ello se traduce en un órgano de dirección colegiado en el que conviven dos miembros con funciones ejecutivas y dedicación plena y dos miembros externos, sin responsabilidades ejecutivas directas ni dedicación plena y exclusiva, mientras que la alta dirección

---

<sup>16</sup> Aunque el modelo de distribución de funciones es el más habitual, los modelos de gobernanza de algunos bancos centrales de nuestro entorno, como, por ejemplo, el italiano, siguen una lógica similar a la de la Comisión Ejecutiva del Banco de España.

Esquema 4.2

**La composición del órgano de dirección en los bancos centrales de nuestro entorno**

BE	UK	IE	IT	ND	FR	ES
≈5 ejecutivos	5 ejecutivos	5 ejecutivos	5 ejecutivos	3-5 ejecutivos	3 ejecutivos*	2 ejecutivos
Gobernador ≤4 Directores	Gobernador 4 Subgobernadores	Gobernador 2 Subgobernadores estatutarios + 1 Subgobernador 1 COO	Gobernador Subgobernador Snr. 3 Subgobernadores	Gobernador ≤4 Directores	Gobernador 2 Subgobernadores (ACPR=composición más amplia)	Gobernador Subgobernadora
⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	En la ACPR hay externos	2 externos del órg. gob.
⊗	⊗	⊗	⊗	⊗	En la ACPR hay natos	⊗

—articulada en torno a las personas a cargo de las direcciones generales— asiste a sus reuniones con voz pero sin voto.

Esta configuración presenta rasgos particularmente singulares si atendemos a la configuración de los órganos de dirección de los bancos centrales de nuestro entorno (véase esquema 4.2), que suelen estar integrados exclusivamente por miembros ejecutivos, habitualmente cinco, internos, con dedicación plena y exclusiva, y responsabilidades funcionales definidas sobre áreas concretas<sup>17</sup>.

La denominación que reciben tales miembros es muy variada —si se tradujeran al español, equivaldrían a términos como «subgobernador», «director» o simplemente «miembros»—. Lo que los caracteriza, más allá de su denominación, es su estatuto personal. No son altos ejecutivos cuya designación, nombramiento y cese dependan de los órganos de dirección de la entidad, sino que disfrutan del máximo régimen de independencia en el ejercicio de su cargo. Este régimen nace de los procedimientos de designación y nombramiento —que involucran habitualmente a los altos poderes del Estado, dotándoles así de una legitimidad de origen reforzada— y, señaladamente, de los procedimientos de cese —al disfrutar de garantías sustantivas y procedimentales para garantizar la estabilidad en el ejercicio de sus funciones e impedir que puedan ser relevados de sus cargos por no seguir intereses ajenos al propio mandato del banco central—. En el caso del Banco de España, estas salvaguardias

<sup>17</sup> Aunque esta es la configuración más habitual, otros bancos centrales de nuestro entorno siguen conservando estructuras en las que la colegialidad, en abstracto, no se manifiesta de manera tan clara. Por ejemplo, en el caso de la Banque de France, los poderes de dirección se atribuyen con carácter general a tres personas: una, la titular del cargo de gobernador y dos, titulares del cargo de subgobernador. Sin embargo, existen estructuras de gobernanza específicas respecto de determinadas funciones —supervisión microprudencial y resolución—, configuradas como estructuras colegiales más amplias y en las que sí están presentes externos, incluso representantes gubernamentales.

amparan a las personas titulares de los cargos de gobernador y subgobernador y a las consejeras y consejeros (no natos), pero no a las personas a cargo de las direcciones generales.

Desde la óptica de la dimensión horizontal, la composición de la Comisión Ejecutiva resulta determinante por varias razones. En primer lugar, porque condiciona qué perfiles y sensibilidades participan de manera efectiva en la toma de decisiones sobre las distintas funciones del Banco de España y, por tanto, cómo se ponderan, en la práctica, los distintos objetivos que confluyen en cada caso. En segundo lugar, porque influye en la capacidad del órgano de dirección para combinar la especialización funcional —vinculada a la experiencia y a la cartera de cada miembro— con una visión transversal de conjunto, necesaria para gestionar los *trade-offs* entre políticas que se han descrito en el epígrafe 4.1. Y, en tercer lugar, porque tiene implicaciones tanto para la percepción externa de independencia y legitimidad como para los mecanismos internos de control y de contrapesos.

En este contexto, este epígrafe analiza con mayor detalle la composición de la Comisión Ejecutiva como pieza central de la dimensión horizontal del modelo de gobernanza del Banco de España. En los epígrafes siguientes se examinan, de forma sistemática, tres bloques de cuestiones estrechamente relacionados:

- la peculiar asimetría de información y jerarquía que subyace al diseño actual y sus implicaciones para la colegialidad en la toma de decisiones (véase epígrafe 4.3.1);
- las diferentes opciones para reforzar la colegialidad en la composición de la Comisión Ejecutiva (véase epígrafe 4.3.2), atendiendo especialmente al rol que desempeñan los externos (véase epígrafe 4.3.3); y
- las implicaciones que tendría evolucionar hacia una configuración del órgano de dirección más alineada con la de los bancos centrales de nuestro entorno, basada en la distribución de responsabilidades funcionales definidas sobre áreas concretas sin perjuicio de la colegialidad en la toma de decisiones (véase epígrafe 4.3.4).

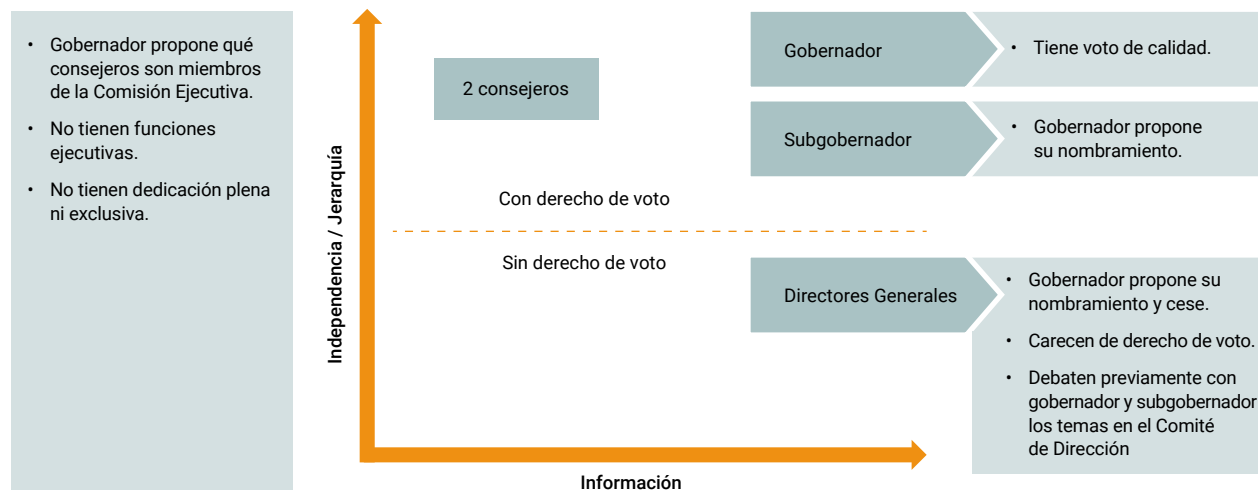
El objetivo no es, una vez más, proponer una solución cerrada, sino ordenar las distintas alternativas, haciendo explícitos los condicionantes y las implicaciones de cada una desde la perspectiva de la gobernanza.

### **4.3.1 Una peculiar asimetría de información y jerarquía**

La configuración de la Comisión Ejecutiva prevista en la LBE da lugar a una estructura interna que determina, en abstracto, una asimetría de información y jerarquía (véase esquema 4.3) entre quienes integran formalmente el órgano de dirección y quienes, en la práctica, concentran las funciones ejecutivas y la responsabilidad operativa de la institución:

Esquema 4.3

## La configuración de la Comisión Ejecutiva en la LABE



- Por un lado, son miembros de pleno derecho del órgano —y disponen, por tanto, de derecho de voto— cuatro personas:
  - la persona titular del cargo de **gobernador**, a la que la LABE le otorga voto de calidad en caso de empate<sup>18</sup>;
  - la persona titular del cargo de **subgobernador**, que la LABE dispone que es designada por el Gobierno a propuesta de la persona titular del cargo de gobernador<sup>19</sup>; y
  - dos **consejeras o consejeros**, que tienen la condición de externos y no tienen por tanto dedicación plena y exclusiva, que la LABE dispone que sean designadas o designados por el Consejo de Gobierno a propuesta de la persona titular del cargo de gobernador<sup>20</sup>.
- Por otro lado, asisten a las reuniones de la Comisión Ejecutiva, con voz pero sin voto, las personas a cargo de las **direcciones generales**<sup>21</sup>. Son ellas las que proponen, para su presentación a la Comisión Ejecutiva, los asuntos que serán objeto de deliberación y decisión en el órgano de dirección<sup>22</sup>, y las que se responsabilizan de su implementación a través de las unidades administrativas encuadradas en sus respectivas direcciones generales. Como se ha explicado

<sup>18</sup> LABE, artículo 23.2.

<sup>19</sup> LABE, artículo 24.2.

<sup>20</sup> LABE, artículo 24.3.

<sup>21</sup> LABE, artículo 22.2.

<sup>22</sup> RIBE, artículo 69.2.e).

anteriormente, su nombramiento y cese no está sujeto a las salvaguardias de las que sí se benefician los miembros de pleno derecho de la Comisión Ejecutiva. Son nombrados y cesados por acuerdo de la Comisión Ejecutiva con posterior ratificación (solo en el nombramiento) del Consejo de Gobierno, pero siempre a propuesta de la persona titular del cargo de gobernador<sup>23</sup>.

Analizando el modelo desde la perspectiva concreta de la colegialidad, este conjunto de disposiciones de la LABE da lugar a un esquema de gobernanza peculiar, si atendemos a los modelos de los bancos centrales de nuestro entorno:

- Se atribuye formalmente a la persona titular del cargo de gobernador la facultad de proponer al resto de las personas que integran la Comisión Ejecutiva o que asisten a sus reuniones, y en el caso de las personas a cargo de las direcciones generales, también la facultad de proponer su cese.
- De entre los miembros de la Comisión Ejecutiva con derecho de voto, solo dos tienen funciones ejecutivas y dedicación plena y exclusiva y, por tanto, en la práctica, un acceso a la información y recursos de la institución en el día a día más continuo e inmediato que el de los miembros externos.
- Las reglas de mayorías establecidas en la LABE implican que el poder conjunto de voto de los dos miembros internos (incluyendo el voto de calidad de la persona titular del cargo de gobernador) les asegura la mayoría en las votaciones.
- Existe un órgano de coordinación integrado por los dos miembros internos y por las personas a cargo de las direcciones generales —el Comité de Dirección— que permite que los temas que van a ser debatidos en la Comisión Ejecutiva se presenten previamente a los dos miembros internos, uno de los cuales (la persona titular del cargo de gobernador) fija el orden del día de las reuniones de la Comisión Ejecutiva. Sin embargo, la existencia de este órgano en el que confluyen los principales ejecutivos de la entidad para preparar los asuntos que se elevan a los órganos rectores no se prevé en la LABE.
- Las personas que llevan a cabo la implementación de los acuerdos —las personas a cargo de las direcciones generales, a través de las unidades administrativas encuadradas en ellas— no tienen derecho de voto.

Resulta necesario recalcar que los párrafos anteriores son una recopilación de las reglas de la LABE y no una descripción de los mecanismos de toma de decisiones de la Comisión Ejecutiva. En la práctica, la Comisión Ejecutiva funciona como un espacio para la contraposición de argumentos y posiciones en el que prima el recurso al diálogo y, en la mayoría de los casos, al consenso frente a la aplicación mecánica de reglas de votación y mayorías. Este enfoque, además, se extiende al procedimiento de preparación de las propuestas, en el que la involucración de las distintas unidades

---

<sup>23</sup> RIBE, artículos 70.1 y 74.1.d).

organizativas permite contrastar e integrar en el proceso de toma de decisiones una base amplia de conocimientos, capacidades, información y puntos de vista, que se complementan con las voces externas que representan las dos consejeras o consejeros.

En todo caso, el diseño de la LBE configura un marco legal que puede calificarse de peculiar si atendemos a los modelos de gobernanza de los bancos centrales de nuestro entorno, en los que los órganos de dirección están integrados exclusivamente por un conjunto más amplio de miembros ejecutivos con dedicación plena y exclusiva y la máxima protección institucional para salvaguardar su independencia, que se reparten entre ellos de manera más o menos equilibrada las responsabilidades funcionales y la capacidad decisoria. En estos modelos comparados, la colegialidad se apoya en una estructura de deliberación entre iguales, mientras que en el caso del Banco de España los tres bloques de miembros y asistentes (titulares de los cargos de gobernador y de subgobernador, por un lado; consejeras y consejeros, por otro, y, finalmente, personas a cargo de las direcciones generales) no comparten el mismo estatuto institucional ni el mismo acceso a la información y recursos de la institución.

Por lo tanto, de abordarse una modificación de la LBE, el legislador dispondría de margen de maniobra si quisiera que las reglas que determinan la configuración de la Comisión Ejecutiva reflejaran de manera más clara y transparente la colegialidad que subyace en la práctica a los procesos de toma de decisión en el seno del órgano de dirección de la institución.

### **4.3.2 La composición de la Comisión Ejecutiva y la colegialidad**

Los modelos de toma de decisiones con un componente más presidencialista, en los que la persona titular del cargo de gobernador ocupa una posición especialmente prominente en la toma de decisiones y en la gobernanza general de la institución, presentan ventajas, especialmente en términos de claridad en el liderazgo, de cohesión del equipo directivo o de rapidez en la toma de decisiones. De hecho, como se ha explicado en el capítulo 2, la propia arquitectura institucional del Eurosistema confiere inevitablemente un cierto peso presidencialista a su figura dentro de la gobernanza interna de cada institución<sup>24</sup>.

Sin embargo, como también se ha explicado en el capítulo 2, con el paso de los años se ha ido consolidando en el ámbito de la banca central (y de otras organizaciones públicas y privadas) la tendencia hacia una mayor colegialidad en los procesos de toma de decisiones y, en general, en la gobernanza de las instituciones, como garantía de independencia y como vía para mejorar la calidad de las decisiones y reforzar la legitimidad y credibilidad de los bancos centrales.

Si el legislador español quisiera avanzar en esa misma dirección en lo que respecta específicamente a la composición de la Comisión Ejecutiva, podrían explorarse diferentes alternativas.

<sup>24</sup> Asociado al hecho de que la persona titular del cargo de gobernador de un banco central nacional participa en el Consejo de Gobierno del BCE a título personal.

El mecanismo más directo consistiría en aumentar el número de miembros de la Comisión Ejecutiva —por ejemplo, pasando de cuatro a cinco—, aumentando así el número de voces que participan formalmente en la toma de decisiones y reequilibrando el poder mayoritario de voto que la LABE atribuye al tándem formado por las personas titulares de los cargos de gobernador y de subgobernador. Ese aumento podría implementarse de diferentes maneras.

Si se optara por mantener la estructura general de gobernanza que diseñó el legislador en 1994 (esto es, configurar la Comisión Ejecutiva como una suerte de composición restringida del Consejo de Gobierno), ese aumento se operaría incrementando el número de consejeras y consejeros externos miembros de la Comisión Ejecutiva. Esta solución permitiría que las reglas de voto no aseguraran formalmente al tándem formado por las personas titulares de los cargos de gobernador y subgobernador una mayoría en las eventuales votaciones que se llevaran a cabo en el órgano de dirección, lo que obligaría a los internos a realizar un esfuerzo adicional para alcanzar consensos.

Sin embargo, por las razones ya esgrimidas, no parece una solución óptima. No resuelve la asimetría de información y jerarquía descrita en el epígrafe 4.3.1 y sigue concentrando el poder ejecutivo en solo dos miembros de la Comisión Ejecutiva. Además, incrementar la presencia de externos en la Comisión Ejecutiva no es coherente con las bases teóricas de la distinción entre funciones de dirección y de gobierno examinadas en el capítulo anterior. Igualmente, la necesidad de alcanzar consensos con personas que no tienen acceso pleno y en tiempo real a toda la información y recursos necesarios podría ralentizar la toma de decisiones, sobre todo en momentos de crisis. Por ello, no es la solución por la que han optado los modelos de gobernanza de los bancos centrales de nuestro entorno, que atribuyen las funciones de dirección a miembros internos con poderes ejecutivos.

Parecería, pues, más oportuno optar por ampliar la composición de la Comisión Ejecutiva mediante miembros internos con poderes ejecutivos. Es también la opción por la que se inclinaron los expertos independientes en su informe: nombrar una segunda persona como titular del cargo de subgobernador, ampliando así el núcleo ejecutivo del órgano de dirección y facilitando que las dos personas titulares del cargo de subgobernador pudieran operar como contrapeso a la persona titular del cargo de gobernador.

Sin embargo, si se tienen en cuenta los argumentos expuestos en la sección anterior, sería deseable que los cinco miembros de la Comisión Ejecutiva fueran miembros internos y ejecutivos, que es el modelo que siguen los bancos centrales de nuestro entorno, y que es más coherente con la separación de funciones de dirección y de gobierno inherente a un modelo dual (véase capítulo 3). Ello permitiría que la colegialidad se construyese sobre la base de un proceso de deliberación entre iguales, que comparten el mismo estatuto institucional y el mismo acceso a la información y a los recursos de la institución. Adicionalmente, sería necesario profundizar en el análisis sobre la dimensión óptima del órgano, que puede ser distinta de cinco, de forma que se compaginen colegialidad y eficiencia con la adecuada distribución de funciones entre los miembros del órgano de dirección.

También cabría pensar en una variación de ese modelo, en el que, además de los miembros internos y ejecutivos con funciones específicas, se mantuviera en la Comisión Ejecutiva la presencia de dos miembros externos. Ello resultaría en una Comisión Ejecutiva que pudiera ser un poco más amplia de lo que suele ser habitual en los bancos centrales de nuestro entorno, pero todavía en consonancia con los modelos existentes en otros bancos centrales del mundo. Aunque esta configuración mantendría la asimetría descrita en el epígrafe 4.3.1, reforzaría la colegialidad incrementando el número de voces y, sobre todo, su diversidad, abriendo el proceso de toma de decisiones a voces provenientes del exterior. Ello recomienda reflexionar con más detenimiento sobre el rol que pueden desempeñar los externos en los órganos de dirección, cuestión a la que se dedica el epígrafe 4.3.3.

Cualquiera de estos distintos modelos recomienda reconsiderar si el marco legal debería requerir la asistencia de las personas a cargo de la alta dirección a las reuniones de la Comisión Ejecutiva, si bien con distinto énfasis.

Al igual que ocurre en el Consejo de Gobierno, su asistencia y participación ha enriquecido de forma sistemática las deliberaciones de la Comisión Ejecutiva, aportando conocimiento técnico especializado y una visión operativa clave para comprender el alcance y la viabilidad de las decisiones. Además, esta presencia ha contribuido a facilitar la coordinación entre la alta dirección técnica y a establecer una relación fluida y estable entre esta y los órganos rectores, lo que ha favorecido la coherencia institucional y la eficacia en la toma de decisiones.

Ahora bien, desde una perspectiva estrictamente teórica, puede cuestionarse la conveniencia de una presencia general y permanente de los directores generales en la Comisión Ejecutiva, sobre todo de avanzarse hacia un modelo en el que se configurase el órgano de dirección como un órgano compuesto por los más altos ejecutivos de la institución, que estarían directamente a cargo de las distintas unidades organizativas. Adoptar este modelo invita a repensar cómo debería articularse la relación entre la Comisión Ejecutiva y la estructura directiva (incluyendo, entre otras cuestiones, la oportunidad de seguir manteniendo en sus términos actuales un órgano general de coordinación con la alta dirección como es el Comité de Dirección), para que la colegialidad no se traduzca en un solapamiento confuso de responsabilidades. La lógica funcional sugeriría que, de avanzarse en esta dirección, la participación en la Comisión Ejecutiva de los titulares de las direcciones generales (o, en su caso, de otras unidades organizativas de menor rango) debería limitarse *ad hoc* a aquellos asuntos para los que su conocimiento especializado resulte necesario.

Por último, es importante destacar que el margen de maniobra del legislador para reforzar la colegialidad no se agota en las distintas alternativas para reconfigurar la composición de la Comisión Ejecutiva que se han examinado en los párrafos anteriores. Como se expondrá en el epígrafe 4.4, también las reglas sobre mandatos y nombramientos permiten reforzar la colegialidad en los procesos de toma de decisiones.

### 4.3.3 El papel de los externos

La presencia de miembros externos en la Comisión Ejecutiva constituye uno de los rasgos más singulares del modelo de gobernanza del Banco de España, si se compara con los bancos centrales de nuestro entorno. Mientras que en la mayoría de estos últimos los órganos de dirección están integrados exclusivamente por ejecutivos internos, con dedicación plena y responsabilidades funcionales directas, la Comisión Ejecutiva del Banco de España incluye a dos consejeras o consejeros externos que, aun formando parte del órgano de dirección, no ostentan funciones ejecutivas, ni dedicación plena y exclusiva.

El principal activo que aportan los externos a la Comisión Ejecutiva es su alteridad: suelen tener un bagaje profesional distinto al de los miembros internos, y el contacto cotidiano con una realidad diferente a la del banco central. Además de aportar otros saberes —entendidos estos en su sentido más amplio: conocimientos, experiencias, capacidades, información y opiniones, incluso saberes especializados que no necesariamente se encuentran en el seno de la institución—, la presencia de externos contribuye a reforzar la representatividad. Estos, además, pueden verse menos influenciados por las dinámicas internas de la institución y favorecer la visión crítica. La literatura en la materia (y el propio informe de los expertos independientes) subraya que la diversidad en los órganos de decisión mejora la calidad de las decisiones y refuerza la legitimidad de las instituciones independientes, especialmente en un banco central llamado a integrar mandatos múltiples y a operar en un entorno sometido a intenso escrutinio público.

Por lo tanto, el modelo establecido por el legislador español presenta varios puntos fuertes. Por un lado, la mera presencia de miembros externos puede mejorar la calidad en la toma de decisiones al ampliar el espectro de información y de enfoques que llegan a la mesa, y reducir la probabilidad de que se consolide una visión única acrítica, ayudando así a cuestionar inercias y a mitigar el riesgo de *groupthink* que puede surgir en equipos muy cohesionados o con trayectorias profesionales similares<sup>25</sup>. Aunque con la composición actual los miembros externos no pueden imponer su posición a los internos actuando conjuntamente, su mera presencia en la Comisión Ejecutiva fomenta dinámicas deliberativas en las que los miembros internos se ven inducidos a articular y justificar explícitamente sus propuestas y decisiones, haciendo más transparente el razonamiento interno. Cabría entender, pues, que su rol en la Comisión Ejecutiva adquiere también una función «socrática», cuestionando, matizando y enriqueciendo las propuestas que se elevan al órgano de dirección. Por otro lado, los miembros externos pueden actuar como puente entre el órgano de dirección y el órgano de gobierno, lo que facilita la circulación de información y la coherencia en la gobernanza general de la institución.

Se trata de argumentos que la experiencia contrastada de más de tres décadas permite confirmar. Sin embargo, desde un punto de vista teórico, la presencia de externos en los órganos de dirección continúa siendo una cuestión controvertida.

<sup>25</sup> Sin embargo, grupos demasiado grandes o excesivamente heterogéneos pueden dificultar la formación de consensos operativos y hacer menos fluida la deliberación.

- Por un lado, proyectar de forma directa la lógica de la alteridad en el órgano de dirección genera un debate sobre el distinto *«skin in the game»* de sus integrantes: mientras que los internos soportan la responsabilidad continuada de la gestión y responden del funcionamiento diario de la institución, los externos participan en las decisiones sin compartir plenamente la misma exposición operativa, lo que puede afectar a la dinámica interna del órgano.
- Por otro lado, se plantea el mismo debate sobre la oportunidad de proyectar de forma directa la lógica de la representatividad en el órgano de dirección. Como se ha explicado en el capítulo 3, parecería más coherente con la lógica que subyace a modelos duales como el español que la dimensión de la representatividad se proyectara sobre el órgano al que se atribuyen los poderes de gobierno de la institución, y no de manera tan directa y explícita en el ejercicio de los poderes de dirección, en los que tradicionalmente se ha entendido que deberían primar parámetros distintos (dedicación, objetividad, rigor, excelencia técnica, independencia, etc.).

Así se refleja en el informe de los expertos independientes<sup>26</sup>, y así lo han entendido los bancos centrales de nuestro entorno, en los que la representatividad y la pluralidad de voces externas se canaliza principalmente a través de los órganos de gobierno (y, en su caso, de órganos consultivos, integrados también por externos), no a través de los órganos de dirección ejecutiva, que suelen estar integrados por «iguales» desde el punto de vista de su estatuto institucional: ejecutivas y ejecutivos internos con dedicación plena y exclusiva.

De optarse por mantener la peculiaridad de la solución vigente, que proyecta la alteridad y la representatividad también sobre el órgano de dirección, resulta conveniente reflexionar sobre la oportunidad de introducir algún ajuste en el modelo.

- Por un lado, cabría plantear si debería requerirse a las consejeras y consejeros miembros de la Comisión Ejecutiva que tuvieran dedicación plena y exclusiva, pero sin funciones ejecutivas<sup>27</sup>, aproximándose al modelo que se ha aplicado, por ejemplo, en la CNMV. Aunque reforzaría la independencia de estos miembros, existen argumentos para cuestionar que resulte una solución óptima. Por un lado, por el entendimiento de que su principal valor es su alteridad, su contacto cotidiano con una realidad diferente a la del banco central, que se pondría en cuestión de exigirles una dedicación plena y exclusiva. Igualmente podría acentuar aún más la diferenciación entre miembros ejecutivos y no ejecutivos dentro de un órgano llamado a ejercer funciones de dirección, intensificando las tensiones subyacentes al ejercicio de los poderes de dirección y de gobierno. Y exigiría también realizar ajustes complejos en las reglas sobre nombramientos, mandatos y retribuciones para adecuarlas a un rol híbrido que

<sup>26</sup> «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.» (p. 15).

<sup>27</sup> Así lo recomendaban los expertos independientes en su informe.

no encaja plenamente en las categorías clásicas de «consejera o consejero externo» u «alta o alto ejecutivo».

- Por otro lado, y de manera coherente con el punto anterior, parecería más oportuno incidir si acaso en medidas que preservasen justamente el valor de los externos. A este respecto, podría plantearse, por ejemplo, la posibilidad de introducir limitaciones al número máximo de años que las consejeras y consejeros externos pueden ser miembros de la Comisión Ejecutiva, para evitar que, de hecho, puedan acabar convirtiéndose en internos y, por tanto, debilitar su capacidad para aportar alteridad, cuestionar inercias y reforzar la legitimidad.

#### **4.3.4 El modelo de distribución de funciones entre los miembros de la Comisión Ejecutiva**

En paralelo a la presencia de externos, otro elemento peculiar en la composición de la Comisión Ejecutiva, particularmente relevante desde la perspectiva de la multiplicidad de funciones que constituye el núcleo de la dimensión horizontal abordado en este capítulo, es la ausencia de los altos ejecutivos de la institución entre los miembros con derecho de voto del órgano de dirección. En el modelo español, la multiplicidad de funciones no tiene un reflejo en la configuración de la Comisión Ejecutiva, que no está imbricada con el diseño del organigrama funcional de la institución<sup>28</sup>.

Como se ha apuntado en el epígrafe 4.2, una de las alternativas para adaptar la gobernanza del Banco de España a la multiplicidad de funciones que tiene atribuidas consiste en evolucionar hacia un modelo de Comisión Ejecutiva en el que las funciones ejecutivas se distribuyan de forma explícita y equilibrada entre sus miembros, abandonando la asimetría actual. En este esquema, cada persona integrante del órgano de dirección asumiría responsabilidades definidas sobre áreas funcionales concretas, estableciéndose una relación orgánica entre los miembros del órgano de dirección y las unidades organizativas, que estarían adscritas a cada uno de los miembros y reportarían directamente a ellos. Se evitaría así la escisión entre quienes implementan las decisiones y quienes las adoptan formalmente, clarificando las líneas de responsabilidad y reforzando la conexión entre preparación, decisión e implementación.

Es el modelo seguido en gran parte de los bancos centrales de nuestro entorno<sup>29</sup>, en los que las funciones ejecutivas se distribuyen mediante un reparto claro, transparente y especializado entre los miembros del órgano de dirección, asignando a cada uno áreas concretas de responsabilidad (supervisión microprudencial, estabilidad financiera, mercados y operaciones, sistemas de pago, servicios internos, etc.). Aunque en algunos bancos centrales existen disposiciones estatutarias sobre

<sup>28</sup> Las unidades organizativas (con carácter general, las direcciones generales) dependen orgánicamente de las personas titulares de los cargos de gobernador y de subgobernador, aunque ya hoy algunas dependen del Consejo de Gobierno (la Oficina Independiente de Evaluaciones) o de la Comisión de Auditoría (el departamento de Auditoría Interna).

<sup>29</sup> Véase nota al pie n.º 16 de este capítulo.

la asignación específica de algunas funciones, este reparto suele formalizarse mediante acuerdos del órgano de dirección o, en su caso, mediante delegaciones, como es el caso, por ejemplo, de los bancos centrales de tradición anglosajona, en los que se articula mediante comités ejecutivos especializados cuyos presidentes son miembros del órgano de dirección.

En conjunto, el objetivo de estos modelos es reforzar simultáneamente la colegialidad, la especialización técnica y la separación funcional, especialmente en áreas críticas como la supervisión microprudencial, la resolución y la estabilidad financiera. Es importante subrayar a este respecto que en estos modelos la colegialidad se preserva porque las decisiones se adoptan por el órgano colegiado, pero el reparto de carteras hace más clara y transparente la responsabilidad individual de cada miembro en la preparación de los asuntos y en su implementación. Además, este modelo permitiría dotar de mayor peso institucional en los foros internacionales a los responsables de las distintas funciones.

Una forma de aproximarse a esta lógica en el caso del Banco de España sería configurar una Comisión Ejecutiva integrada, por ejemplo, por cinco miembros internos con funciones ejecutivas, a saber, la persona titular del cargo de gobernador, y otros cuatro miembros con dedicación plena y exclusiva, con responsabilidades funcionales definidas sobre áreas concretas y un reparto equilibrado entre ellos de esas responsabilidades funcionales, de manera que el organigrama de la institución reflejara de manera clara y transparente, tanto interna como externamente, el vínculo orgánico entre las distintas unidades organizativas y el miembro del órgano de dirección que se hace cargo de ellas<sup>30</sup>.

La denominación concreta que se diera a estas ejecutivas o ejecutivos («subgobernador»<sup>31</sup>, «director», «miembro» de la Comisión Ejecutiva, etc.) resulta, desde el punto de vista de la gobernanza, secundaria. Lo importante sería su estatuto institucional: serían miembros del órgano de dirección con independencia personal reforzada (en términos de nombramiento, cese y duración del mandato), combinando funciones ejecutivas y especialización —competencias definidas sobre áreas funcionales concretas— con una responsabilidad colegiada en la toma de decisiones en todas las funciones del Banco de España.

En este ejemplo, se ha configurado una Comisión Ejecutiva de cinco miembros porque es el tamaño más habitual entre los bancos centrales de nuestro entorno (véase esquema 4.2), lo que estaría

**30** Esta configuración no impediría que, si el legislador considerase oportuno mantener una composición híbrida en la Comisión Ejecutiva, esta composición se complementara con la presencia de miembros externos.

**31** En varios bancos centrales se aplica la expresión «subgobernador» (o «vicepresidente») a cada uno de los miembros del órgano de dirección. Es una solución poco habitual en la práctica institucional española. De optar por reservar la expresión «subgobernador» para una única persona, lo habitual es vincular dicha expresión a la persona responsable de la sustitución de la persona titular del cargo de gobernador. Resulta oportuno aclarar que no en todos los bancos centrales de nuestro entorno se atribuye a una persona el título de subgobernador, vicepresidente o similar. Es el caso, por ejemplo, del banco central de los Países Bajos, donde esta figura no existe; simplemente se atribuye a uno de los miembros del órgano de dirección (*Directie*) la facultad de sustituir a la persona titular del cargo de gobernador (*President*) en el Consejo de Gobierno del BCE. Actualmente esta persona es el miembro del órgano de dirección responsable de las materias más vinculadas a las funciones tradicionales de la banca central —y las competencias del SEBC—, esto es el miembro del órgano de dirección responsable de asuntos monetarios, que incluye política económica e investigación, estabilidad financiera, mercados financieros, pagos, efectivo e infraestructuras de mercado, y estadística.

alineado con la literatura académica en la materia<sup>32</sup>, si bien debería adecuarse a las competencias específicas de la institución. El hecho de que se trate de un número impar minimiza el potencial recurso al voto de calidad de la persona titular del cargo de gobernador.

Este número, además, permite asignar a cada miembro una cartera funcional relevante, reforzando así la especialización y haciendo visible hacia el exterior quién lidera cada ámbito, pero sin ampliar el tamaño de la Comisión Ejecutiva a un nivel que pudiera dificultar la formación de consensos operativos y hacer menos fluida la deliberación. Con un número menor de miembros ejecutivos<sup>33</sup>, podría producirse una concentración excesiva de las responsabilidades ejecutivas en un número reducido de personas. Además, podría dificultar la separación entre responsabilidades que se consideran que deben ser funcional y orgánicamente independientes (véase epígrafe 4.1).

En lo que respecta a la formalización de la distribución, sería recomendable que el reparto concreto de funciones entre los miembros de la Comisión Ejecutiva pudiera articularse con flexibilidad, evitando fijarlo de manera excesivamente rígida en la LBE o en el RBE. Una opción, alineada con la experiencia comparada, sería que la LBE se limitara a establecer el número de miembros del órgano de dirección y el RBE recogiera criterios generales sobre el reparto, identificando funciones que no pudieran coincidir en la figura de un mismo miembro de la Comisión Ejecutiva (por ejemplo, las relativas a la supervisión microprudencial y a la resolución preventiva), y que fuera la propia Comisión Ejecutiva quien aprobara en cada momento el organigrama y la estructura de carteras, de forma que la organización pudiera adaptarse con agilidad a la evolución de los mandatos y del entorno.

Esta configuración de la Comisión Ejecutiva basada en la distribución de funciones permitiría también disponer —reflejándolo, por ejemplo, en el RBE— que la representación del Banco de España en el Consejo de Supervisión del BCE correspondiese al miembro de la Comisión Ejecutiva responsable de la función de supervisión microprudencial, como en los bancos centrales de nuestro entorno, que con carácter general designan a un miembro pleno (esto es, con derecho de voto) de su órgano de dirección. Ello permitiría garantizar un alto peso institucional a la representación del Banco de España en el Consejo de Supervisión del BCE, reforzar la independencia personal del miembro correspondiente de la Comisión Ejecutiva en el desempeño de ese rol, así como subrayar normativamente la debida separación en el ejercicio de las funciones vinculadas a la política monetaria y a la supervisión microprudencial.

---

**32** Varios autores que han analizado la cuestión desde la perspectiva de la definición de la política monetaria defienden que es el número óptimo (Sibert, 2006). Aunque cinco es el tamaño habitual entre los bancos centrales de nuestro entorno, el tamaño medio a escala global es algo más alto: 7,6 (Central Banking Institute, 2022). Por lo tanto, si el legislador considerase oportuno mantener una composición híbrida en la Comisión Ejecutiva, podría mantenerse la presencia de los dos miembros externos en la Comisión Ejecutiva y estar aún por debajo de la media a nivel global. La literatura académica que ha analizado la cuestión —de nuevo desde la perspectiva de la definición de la política monetaria— ha identificado una correlación entre el tamaño del órgano de dirección y diferentes variables ligadas a las características del país y del banco central (extensión y heterogeneidad de la población, carácter democrático de las instituciones, número de empleados del banco central, gastos operativos, si mantiene o no un tipo de cambio flotante, etc. (Berger, Nitsch, Lybek, 2007).

**33** Por ejemplo, de optarse por el modelo de aumentar la actual composición de la Comisión Ejecutiva con la figura de una o un nuevo subgobernador.

Se trataría de una solución en consonancia con los modelos adoptados en gran parte de los bancos centrales del mundo, en los que se produce, formal o informalmente, una separación de funciones entre las personas titulares del cargo de gobernador y las personas responsables de la supervisión microprudencial. Ocurre así señaladamente en el caso de los bancos centrales que integran el Eurosistema, como consecuencia de la participación de la persona titular del cargo de gobernador en el Consejo de Gobierno del BCE, que hace que los bancos centrales nacionales designen a una persona distinta como miembro del Consejo de Supervisión del BCE<sup>34</sup>.

Por último, la adopción de un modelo de distribución explícita de funciones entre los miembros de la Comisión Ejecutiva tendría implicaciones significativas para la organización interna del Banco de España y para las otras dos dimensiones del modelo de gobernanza:

- En el **plano organizativo**, exigiría repensar el papel del Comité de Dirección y de las actuales direcciones generales. Si los miembros de la Comisión Ejecutiva pasaran a estar directamente a cargo de las distintas áreas funcionales, podría cuestionarse la necesidad —al menos en los términos actuales— de un órgano general de coordinación integrado por los miembros ejecutivos de la Comisión Ejecutiva y las personas a cargo de las unidades organizativas. Igualmente, resultaría más coherente con este modelo que la presencia de estas últimas en la propia Comisión Ejecutiva se circunscribiera *ad hoc* a los asuntos de su competencia en los que fuera conveniente contar con su conocimiento especializado.
- En lo que respecta a la **dimensión vertical**, un modelo basado en un órgano de dirección plenamente ejecutivo y con reparto de carteras invita a reforzar la lógica dual del modelo (véase capítulo 3), al hacer más clara la separación entre el ejercicio de los poderes de dirección y de gobierno.
- Y, en lo que respecta a la **dimensión granular**, este modelo abre la puerta a reconsiderar las reglas sobre nombramientos y mandatos de los miembros de la Comisión Ejecutiva (y, eventualmente, del Consejo de Gobierno), para facilitar que el conjunto del órgano de dirección incorpore la diversidad de competencias necesarias para cubrir todas las carteras.

#### 4.4 Más allá de la composición de la Comisión Ejecutiva

Asegurar un buen proceso de deliberación en el órgano de dirección depende también de cómo se diseña y se conduce el debate, esto es, de cómo se articulan las reglas, el flujo de información, la secuenciación y la comunicación, que actúan como palancas clave para favorecer deliberaciones más abiertas, plurales y sólidas frente al *groupthink*.

---

**34** De hecho, en aquellos bancos centrales en los que, de entre el conjunto de los miembros del órgano de dirección, se designa a una persona como titular del cargo de subgobernador, vicepresidente o similar, y se le atribuye la función de sustituir como suplente a la persona titular del cargo de gobernador en el Consejo de Gobierno del BCE, esa persona no está necesariamente a cargo de la función de supervisión microprudencial y, de hecho, no es lo habitual.

En primer lugar, la organización del proceso de toma de decisiones y la gestión de la información influyen de manera decisiva en la calidad de las deliberaciones, evitando que los órganos colegiados se limiten a convalidar propuestas ya cerradas. Ello exige garantizar que los miembros de los órganos colegiados puedan dedicar tiempo suficiente al tratamiento de la información, lo que se facilita cuando el proceso decisorio se estructura en fases que separen la exposición de la información, el análisis de alternativas y la decisión. Resulta también fundamental garantizar la simetría en el acceso a la información entre todos los miembros, acotar el peso potencial de «caucus» o canales informales que puedan sesgar el debate y dotar a los externos de apoyo técnico adecuado para que puedan ejercer un papel sustantivo y no meramente formal. Asimismo, la calidad de las deliberaciones se fortalece cuando existen mecanismos explícitos para ampliar el abanico de escenarios y análisis presentados (por ejemplo, mantener modelos alternativos, presentar sistemáticamente escenarios de cola o establecer protocolos que garanticen una gama amplia de datos y marcos analíticos).

En segundo lugar, también los procedimientos internos de las propias reuniones juegan un papel crucial (por ejemplo, el orden de palabra y de voto, el papel de la presidencia, las reglas de decisión y las técnicas de diseño deliberativo). En particular, el orden de intervención y de votación pueden alimentar «cascadas de información» que inhiban la expresión de opiniones minoritarias ya que los miembros que hablan o votan más tarde tienden a alinearse con quienes han intervenido primero. Esto ha llevado a varios bancos centrales a desarrollar prácticas como la aleatorización del turno o la intervención de la presidencia al final como forma de mitigar este riesgo o instrumentos como la asignación de roles, límites al tiempo de intervención para evitar dominancias y técnicas de pensamiento paralelo o estructurado.

En tercer lugar, las estrategias de comunicación y transparencia hacia el exterior retroalimentan la dinámica interna. La decisión de publicar actas más o menos detalladas, revelar o no los votos individuales, ofrecer o no previsiones oficiales y celebrar ruedas de prensa inmediatas influye en cómo los miembros de órganos colegiados preparan sus intervenciones, en el peso relativo a la hora de defender posiciones personales frente a la búsqueda de la mejor decisión colegiada y en la forma en que se negocian los compromisos dentro del órgano de deliberación.

En el caso particular de la Comisión Ejecutiva, este aspecto procedimental reviste una importancia especial por su composición híbrida. Es por ello que, como se ha indicado en el capítulo 1, el Banco de España ha desarrollado en los últimos años un proceso de mejora continua de sus procedimientos internos de toma de decisiones, tanto en el Consejo de Gobierno como en la Comisión Ejecutiva —por ejemplo, revisando la forma en que se preparan y presentan las propuestas, el uso sistemático de escenarios alternativos en materias especialmente complejas, los plazos con que se remite la documentación a los miembros externos, la estructura de los debates o el papel de los órganos preparatorios como el Comité de Dirección—.

En esta misma dirección, y como consecuencia del análisis que ha llevado a cabo el grupo interno de trabajo, el Consejo de Gobierno está actualmente preparando una reforma del RIBE para imponer

normativamente que el propio Consejo de Gobierno lleve a cabo ejercicios periódicos de autoevaluación de la institución, con el objetivo de identificar aspectos procedimentales de mejora. El Banco de España dispone ya de una Oficina Independiente de Evaluaciones, que depende orgánicamente del Consejo de Gobierno, y que podría encargarse de impulsar dichos ejercicios.

Por último, cabe subrayar que la colegialidad y la especialización interactúan estrechamente con la dimensión granular del modelo de gobernanza. Es por ello que resulta necesario analizar también con detalle las reglas que determinan a quién corresponde designar las voces que estarán presentes en la toma de decisiones, e incluso las reglas sobre la duración de los mandatos, ya que estas, por ejemplo, pueden resultar en la convivencia en los órganos colegiados de miembros con diferentes sensibilidades y reforzar la renovación gradual de perspectivas. Al análisis de esas reglas se dedica el capítulo 5.

# CAPÍTULO 5:

# DIMENSIÓN GRANULAR

La dimensión granular del modelo se centra en el análisis de los mecanismos concretos a través de los cuales se configura y renueva la composición de los órganos rectores del Banco de España, así como el impacto de estos procesos en el equilibrio entre independencia, legitimidad democrática y continuidad institucional.

El capítulo se estructura en dos grandes bloques. El epígrafe 5.1 examina los mecanismos de nombramientos de las personas concretas que conforman los órganos de gobierno y de dirección de la institución.

En segundo lugar, el epígrafe 5.2 se enfoca en la duración y el escalonamiento de los mandatos, elementos que pueden afectar a la independencia de los altos cargos, así como a la estabilidad y a la continuidad del funcionamiento colegiado de los órganos rectores.

## 5.1 Nombramientos

Determinar quién y cómo se eligen las voces que confluyen en la gobernanza de la institución es una cuestión de gran calado institucional, que afecta de manera directa al equilibrio entre independencia y legitimidad democrática. En última instancia, va más allá de la gobernanza específica del Banco de España, pues depende del modelo español de Estado democrático de derecho y de la articulación entre los distintos poderes del Estado, cuestiones que exceden, pues, del alcance de este informe<sup>1</sup>.

El objeto de este epígrafe es poner de manifiesto cómo los marcos de gobernanza de los bancos centrales han acomodado las exigencias de mayor legitimidad democrática en las reglas sobre nombramientos, evaluando las implicaciones de las distintas soluciones que se han adoptado al respecto.

- Puesto que en la mayor parte de los bancos centrales el poder de designación recae singularmente en el poder ejecutivo, se examinan en primer lugar las implicaciones de dar un papel más relevante en los procesos de designación a los parlamentos nacionales, donde reside el corazón de la legitimidad democrática (véase epígrafe 5.1.1).

---

<sup>1</sup> Asimismo, se trata de una cuestión que debe ser abordada en el contexto más amplio de la arquitectura institucional española de las autoridades independientes, cuestión que también excede del alcance de este informe.

- En segundo lugar, se ofrecen algunas consideraciones sobre aquellos modelos en los que se confiere a los propios bancos centrales un rol más activo en los procedimientos de designación de los miembros de sus órganos de dirección, habitualmente en la fase de preselección de candidatos (véase epígrafe 5.1.2).

### 5.1.1 Mayor involucración de las Cortes<sup>2</sup> en los nombramientos

En 1994, el legislador español optó por un modelo en el que la involucración de las Cortes en el proceso de designación y nombramiento de los miembros de los órganos rectores es muy limitada:

- La persona titular del cargo de gobernador es nombrada por el rey a propuesta del presidente del Gobierno. Únicamente se prevé una comparecencia, a título meramente informativo, de la persona titular del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa<sup>3</sup> en la comisión correspondiente del Congreso de los Diputados. Por lo tanto, las Cortes carecen de la capacidad de examinar directamente, confirmar o vetar al candidato propuesto, y tampoco se requiere que el candidato propuesto comparezca en las Cortes con carácter previo, aunque la práctica parlamentaria es que la persona titular del cargo de gobernador, una vez nombrada, comparezca al inicio de su mandato para exponer las líneas generales de actuación de la institución.
- La LABE no prevé la intervención de las Cortes en el proceso de designación y nombramiento de los restantes miembros de los órganos rectores. Tampoco se produce una comparecencia específica de los candidatos (ni previa ni posterior a su nombramiento):
  - La persona titular del cargo de subgobernador es nombrada por el Ejecutivo a propuesta de la persona titular del cargo de gobernador.
  - Las personas designadas como miembros del Consejo de Gobierno son también nombradas por el Gobierno, oída la persona titular del cargo de gobernador. Y, en lo que respecta a la designación de las dos personas que serán adicionalmente miembros de la Comisión Ejecutiva, son nombradas por el Consejo de Gobierno a propuesta de la persona titular del cargo de gobernador.

Como refleja el esquema 5.1, al analizar los marcos legales de los bancos centrales de nuestro entorno —y de los principales bancos centrales del mundo—, se aprecia que el régimen establecido en la LABE no es atípico: como en el caso español, los procesos de designación y nombramiento









---

<sup>2</sup> En lo que respecta al proceso de designación y nombramiento de los miembros de los órganos rectores del Banco de España, la LABE reserva un papel únicamente al Congreso de los Diputados. En este informe se ha optado por utilizar la referencia genérica *“las Cortes”* porque, en términos teóricos, nada impide que el legislador español reserve también, si lo considera oportuno, un papel al Senado en el proceso. De hecho, en lo que respecta a la comparecencia de la persona titular del cargo de gobernador ante las Cortes, la LABE menciona expresamente la posibilidad de que pueda ser convocado a las comisiones del Congreso de los Diputados o del Senado, o mixtas de ambas cámaras (LABE, artículo 10.1).

<sup>3</sup> La LABE se refiere al *«Ministro de Economía y Hacienda»*.

Esquema 5.1

**Autoridades involucradas en la designación y nombramiento de los miembros del órgano de dirección en los bancos centrales de nuestro entorno**

	 BE	 FR	 IE	 IT	 ND	 UK	 BCE	 ES
<b>Rol del Gobierno</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Designa al Gob. y nombra a los consejeros a propuesta del órgano de gobierno del BC.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Designa al Gob. y a los Sub., a 2 miembros del OG, así como al Vicepresidente de la ACPR y varios de los consejeros de la ACPR.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Gob.:</b> Eleva propuesta al Presidente de la República tras procedimiento de selección abierto.</li> <li><b>Sub.:</b> Consentimiento del Ministro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eleva la propuesta al Presidente de la República.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Designa al Gob. y demás miembros del órgano de dirección sobre la base de una terna presentada por el órgano de gobierno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Organiza procesos de selección abiertos y competitivos y eleva la propuesta de nombramiento a la Corona.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Consejo Europeo nombra a todos los miembros del Comité Ejecutivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Gob.:</b> El Pte. propone el nombramiento al Rey.</li> <li><b>Sub./Consejeros no natos:</b> nombramiento.</li> </ul>
<b>Rol del parlamento</b>	⊗	<ul style="list-style-type: none"> <li>Puede vetar el nombramiento del Gob. y designa miembros del órgano de gobierno de la BdF y de la ACPR.</li> </ul>	⊗	⊗	⊗	⊗	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comparecencia y dictamen no vinculante (pero sí tiene que aprobar el de la presidenta del CdS).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>No</b> (comparece el Ministro para presentar la propuesta de Gob.).</li> </ul>
<b>Rol del BC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El órgano de gobierno propone los consejeros al Gobierno.</li> </ul>	⊗	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Sub.:</b> Organiza procesos de selección y realiza nombramientos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El órgano de gobierno presenta una propuesta al Gobierno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El órgano de gobierno presenta una terna al Gobierno.</li> </ul>	⊗	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dictamen no vinculante (propone a la presidenta y vicepresidente del CdS).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Gob.</b> propone a Sub., es oído en el nombramiento de consejeros y elige consejeros del CGob para la CE.</li> </ul>

descansan fundamentalmente en el poder ejecutivo y la intervención del poder legislativo es escasa y generalmente no tiene carácter vinculante<sup>4</sup>.

La principal excepción la constituyen aquellos países que adoptan una forma de gobierno presidencialista, en los que es habitual que se prevea que la persona candidata designada por quien ostenta la presidencia del país sea luego objeto de un mecanismo de convalidación parlamentaria, que puede adoptar distintas formas: ratificación, no oposición, etc. Entre los bancos centrales de nuestro entorno, es paradigmático el caso de Francia, donde se prevé que las comisiones de finanzas

<sup>4</sup> En el caso del BCE, se prevé un trámite de consulta —no vinculante— al Parlamento Europeo (y también al Consejo de Gobierno del BCE) respecto del nombramiento de los seis miembros del Comité Ejecutivo del BCE, incluyendo, pues, respecto de las personas titulares de los cargos de presidente y vicepresidente. Se otorga un rol más relevante al Parlamento Europeo respecto de la presidencia y vicepresidencia del Consejo de Supervisión del BCE: en ese caso, el Parlamento Europeo debe aprobar el nombramiento.

de ambas cámaras pueden vetar a la persona candidata por mayoría cualificada de tres quintos<sup>5</sup>; y, al otro lado del Atlántico, cabe citar el ejemplo de los EEUU, donde se exige la confirmación del senado estadounidense para los miembros del órgano de gobierno (*Board of Governors*) de la Fed. Resulta oportuno mencionar que se trata de fórmulas que no se aplican específicamente respecto de la designación y nombramiento de las personas titulares del cargo de gobernador, sino que se configuran como mecanismos generales de control del poder legislativo respecto de los nombramientos que los respectivos marcos constitucionales atribuyen a quien ostenta la presidencia del país<sup>6</sup>.

Otra excepción notable la constituyen los modelos escandinavos en los que el poder de designación de las personas candidatas descansa en última instancia en el poder legislativo, no en el ejecutivo. Suele tratarse de modelos duales puros, con una separación nítida entre los poderes de dirección y de gobierno (véase capítulo 3), en los que corresponde a los órganos de gobierno, elegidos por el poder legislativo, la designación de los miembros del órgano de dirección<sup>7</sup>.

Los modelos escandinavos muestran otra vía de involucración del poder legislativo en la designación y nombramiento de los miembros de los órganos rectores: reservar al poder legislativo la posibilidad de designar algunos de los miembros del órgano de gobierno del banco central, aunque corresponda al poder ejecutivo la designación de los miembros del órgano de dirección. Otro ejemplo a este respecto es Francia, donde corresponde a las cámaras legislativas designar a cuatro de los seis miembros externos del órgano de gobierno (*conseil général*) de la Banque de France —los otros dos los designa el poder ejecutivo—, e incluso a dos de los miembros del pleno del órgano de dirección responsable de la supervisión microprudencial (el *collège de supervision* de la ACPR).

En resumen, en este extremo, y salvo por las excepciones que acaban de referirse, el modelo diseñado por el legislador español en 1994 no se desvía en exceso del modelo recogido en los marcos legales de los bancos centrales de nuestro entorno (en países con un sistema de gobierno no presidencialista).

En cambio, sí que se desvía del modelo que se diseñó posteriormente para otras autoridades independientes españolas, en el que se prevé la comparecencia de las personas candidatas ante la comisión correspondiente del Congreso de los Diputados y la emisión de un dictamen por parte de

---

5 En el caso de la reciente votación para la designación de Emmanuel Moulin como nuevo gobernador de la Banque de France, el candidato propuesto recibió más votos en contra que a favor, pero no se alcanzó la mayoría de veto. Otro ejemplo de país en el que se dota al legislativo de la capacidad de vetar al candidato propuesto por el ejecutivo podría ser Eslovenia, donde la presidencia de la república propone a la persona candidata, pero corresponde al poder legislativo aprobar su nombramiento.

6 Así ocurre en Francia, donde una ley orgánica establece la lista de autoridades civiles y militares a las que se aplica el mecanismo de control establecido por la Constitución francesa, entre ellas, la titularidad del cargo de gobernador de la Banque de France (véase la *Loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution*).

7 En el caso de Suecia, los miembros del órgano de dirección del Sveriges Riksbank (*Direktionen*) son designados por el órgano de gobierno (*Riksbanksfullmäktige*), cuyos miembros son elegidos por el poder legislativo. Otro ejemplo podría ser Finlandia, donde el órgano de gobierno del Suomen Pankki es un consejo de vigilancia (*pankkivaltuusto*) elegido por el parlamento finlandés, que propone al presidente de la república finlandesa el nombramiento de la persona titular del cargo de gobernador y directamente nombra a los miembros del órgano de dirección (*johtokunta*). En el caso de Letonia, sin embargo, que no sigue un modelo dual sino unitario (véase nota al pie n.º 6 del capítulo 3), es el parlamento el que directamente designa y nombra a los miembros del consejo del banco central (*padome*), incluyendo al gobernador (*prezidents*).

la comisión en el que esta se pronuncia sobre su idoneidad y la inexistencia de conflictos de interés. Este mecanismo se recoge hoy en la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado<sup>8</sup>, y se aplica a las personas candidatas a desempeñar los cargos de presidente y, en su caso, vicepresidente —y, en algunos casos, también de miembro de sus órganos de gobierno— de las principales autoridades independientes —entre otras, la CNMV, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)<sup>9</sup>— y de cualquier otro organismo regulador o de supervisión, así como a la persona candidata a desempeñar el cargo de director de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD)<sup>10</sup>. En el caso de la presidencia del FROB, la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión, establece un régimen específico, en virtud del cual el candidato comparece y da cuenta de las condiciones que le hacen adecuado para el cargo<sup>11</sup>.

A la hora de hacer un análisis crítico del modelo vigente, es necesario reconocer que la solución articulada por la LBE cuenta con bases teóricas sólidas. Por un lado, está engarzada con la concepción clásica de la legitimidad de los bancos centrales, concebidos como autoridades independientes con una función eminentemente técnica que debería quedar al margen de la contienda política que se materializa en la sede parlamentaria. Además, es coherente con el diseño del marco constitucional español, que asume que la presidencia del gobierno está soportada por una mayoría parlamentaria, lo cual no es siempre el caso en los sistemas de carácter presidencial. Igualmente, podría también explicarse a la luz de la naturaleza híbrida de la persona titular del cargo de gobernador como miembro de una institución de la UE<sup>12</sup>.

---

8 Véase su disposición adicional tercera.

9 En el caso de la presidencia de la AIReF, el artículo 24.2 de la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, establece un régimen específico, en virtud del cual las Cortes deben aceptar la propuesta de la persona titular del Ministerio de Hacienda, estableciéndose reglas singulares de mayorías: «El Congreso, a través de la Comisión competente y por acuerdo adoptado por mayoría absoluta, aceptará la propuesta. Si transcurridos quince días desde la comparecencia no hubiera aceptación, será suficiente la mayoría simple de la Comisión competente del Senado para manifestar la aceptación.»

10 En el caso de la presidencia (y del cargo de adjunto) de la AEPD, el artículo 48.3 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, también establece un régimen específico, en virtud del cual el Congreso de los Diputados debe ratificar la propuesta, estableciéndose reglas singulares de mayorías: «Previo evaluación del mérito, capacidad, competencia e idoneidad de los candidatos, el Gobierno remitirá al Congreso de los Diputados una propuesta de Presidencia y Adjunto acompañada de un informe justificativo que, tras la celebración de la preceptiva audiencia de los candidatos, deberá ser ratificada por la Comisión de Justicia en votación pública por mayoría de tres quintos de sus miembros en primera votación o, de no alcanzarse ésta, por mayoría absoluta en segunda votación, que se realizará inmediatamente después de la primera. En este último supuesto, los votos favorables deberán proceder de Diputados pertenecientes, al menos, a dos grupos parlamentarios diferentes.»

11 Véase el artículo 55.1 de la Ley 11/2015: «Será nombrado y separado por real decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Economía y Competitividad, oídas las autoridades de supervisión, y previa comparecencia de la persona propuesta para el cargo ante la Comisión de Economía y Competitividad del Congreso de los Diputados, con el fin de dar cuenta de las condiciones de experiencia, formación y capacidad que la hacen adecuada para el cargo.»

12 Tampoco se exige la convalidación parlamentaria cuando el presidente o el consejo de ministros designa o propone a un candidato para ocupar un puesto en la Comisión Europea. De acuerdo con el artículo 51 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado, «[e]l Gobierno promoverá la candidatura de funcionarios españoles a los órganos correspondientes de la Unión Europea y de las organizaciones internacionales de las que España es parte, con el ánimo de impulsar la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, y el multilateralismo.» Cabe mencionar que, en el caso del procedimiento para la designación de candidaturas a jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia y del Tribunal General de la Unión Europea, se prevé la participación del poder judicial: uno de los miembros del comité de selección es un miembro de la carrera judicial designado por el Consejo General del Poder Judicial, lo cual es coherente con la naturaleza jurisdiccional de la función (véase el Real Decreto 972/2020, de 10 de noviembre, por el que se regula el procedimiento de selección para la propuesta de candidaturas por el Reino de España en la designación de miembros del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos).

No obstante, transcurridas tres décadas desde la aprobación de la LABE, cabe plantear si resultaría oportuno que se dotase de un papel más relevante a las Cortes en la designación y nombramiento de los miembros de los órganos rectores del Banco de España, en la dirección que se siguió, tras la aprobación de la LABE, respecto de otros órganos independientes del Estado. Es, de hecho, una de las recomendaciones que formularon los expertos independientes<sup>13</sup>, de la que expresamente tomó nota el propio Consejo de Gobierno, como se refleja en su comunicado de 29 de julio de 2025.

Una mayor involucración de las Cortes en el procedimiento permitiría reforzar:

- en primer lugar, la legitimidad democrática —de origen— de la institución y la aceptación pública de los nombrados;
- en segundo lugar, los canales formales de rendición de cuentas ante las Cortes y, por tanto, la legitimidad de ejercicio en el desempeño de sus funciones; y
- en tercer lugar, la propia independencia de la institución. Involucrar a múltiples actores en el proceso de designación y nombramiento limita la posibilidad de vínculos personales o políticos entre los órganos rectores del banco central y el poder ejecutivo que puedan comprometer la independencia.

Más dudas surgen al abordar cuál debería ser el alcance de dicha involucración.

Por lo pronto, parece recomendable avanzar en la línea de requerir la comparecencia de los propios candidatos ante las Cortes —no de quien propone la candidatura— y extenderla más allá de la persona candidata a titular del cargo de gobernador, incluyendo también a las candidatas a los cargos de subgobernador y de consejero, que son también designadas por el Gobierno e integran asimismo los órganos rectores de la institución<sup>14</sup>. Parece más coherente que todos los miembros que integran los órganos rectores compartan la misma legitimidad democrática de origen.

Por el contrario, sería recomendable valorar con más cautela modelos basados en alguna fórmula de ratificación parlamentaria con carácter vinculante<sup>15</sup>, que pueden plantear riesgos de bloqueo

---

**13** Véase la sección IV del informe de los expertos independientes, recomendación i).

**14** Se debe modificar la LABE para que dichas comparecencias sean obligatorias, pero nada impide que se hagan de forma voluntaria, a petición del Gobierno, de las Cortes o por propia iniciativa.

**15** Para reducir ese riesgo, sería recomendable acotar expresamente el alcance de la valoración que corresponda hacer a las Cortes: si solo la mera honorabilidad y ausencia de conflictos de interés o también la valoración de la experiencia, formación y capacidad de la persona propuesta para el cargo, como en el caso de la presidencia de la AIReF, de la AEPD o del FROB (véanse notas al pie n.ºs 9, 10 y 11 de este capítulo). Otro mecanismo adicional para reducir dicho riesgo de bloqueo consistiría en que el Consejo de Gobierno del Banco de España tuviera también que emitir un dictamen previo sobre los mismos extremos, que previsiblemente no tendría en cuenta consideraciones políticas que potencialmente podrían aflorar en el caso del dictamen de las Cortes. En todo caso, incluso si el dictamen de las Cortes no fuera vinculante, existiría un riesgo potencial de pérdida de legitimidad y credibilidad para la institución en caso de que el candidato designado recibiese un dictamen desfavorable.

institucional, especialmente en contextos de fragmentación y polarización parlamentaria<sup>16</sup>. Como muestra la historia más reciente, incluso en el ámbito más cercano de la UE, estos riesgos no son solo teóricos<sup>17</sup>. Además, se trata de un riesgo que no afectaría únicamente a una institución nacional, sino, en lo que respecta al nombramiento de la persona titular del cargo de gobernador, también al normal funcionamiento del órgano de dirección y de gobierno del BCE, puesto que podría privar al Consejo de Gobierno del BCE de un miembro con derecho de voto.

Esos riesgos invitan a explorar otros mecanismos alternativos que pudieran reforzar la legitimidad democrática de origen de la institución sin poner en cuestión su normal funcionamiento. A este respecto, podría resultar más coherente con el marco de análisis descrito en los capítulos anteriores que el reforzamiento de la dimensión democrática y de la representatividad que supone la involucración de las Cortes en los procedimientos de designación y nombramiento se oriente hacia la configuración del Consejo de Gobierno específicamente. En este modelo:

- Podría quizás atribuirse un mayor papel a las Cortes en la designación de los miembros del Consejo de Gobierno —el órgano responsable de diseñar y ejercer los controles y contrapesos internos que salvaguarden la adecuada gobernanza del banco central, así como los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas—, permitiendo, por ejemplo, la designación directa por las Cortes de algunos de sus miembros, lo que reforzaría la legitimidad democrática y la representatividad en el ejercicio de estas facultades. Además, desde el prisma de la independencia institucional, cuanto más distribuido esté el poder de nombramiento, menor será el riesgo de captura política. Sin embargo, para reducir los riesgos de bloqueo en el ejercicio de las funciones del banco central, sería recomendable que esta eventual medida se vinculase a la profundización en la naturaleza dual del modelo de gobernanza, de manera que la Comisión Ejecutiva, cuyos miembros seguirían siendo nombrados por el ejecutivo, asumiera plenamente el ejercicio de todas las funciones del banco central. Ello sería además coherente con la práctica comparada, ya que, en aquellos países en los que se reconoce al poder legislativo la facultad de designar representantes en el órgano de gobierno del banco central, dicho órgano de gobierno no dispone de poderes de dirección, por lo que el ejercicio de las funciones del banco central se mantiene a salvo de las eventuales dinámicas a corto plazo que pudieran determinar la contienda política parlamentaria.
- En lo que respecta a la designación de los miembros de la Comisión Ejecutiva —el órgano responsable del ejercicio de las funciones atribuidas al banco central desde la objetividad, el rigor,

---

**16** De optarse por esta solución, sería conveniente explorar mecanismos para minimizar este riesgo: mandatos escalonados, reparto de nombramientos entre los distintos poderes, prever que los miembros permanezcan en funciones con todas sus facultades hasta el nuevo nombramiento, etc. Podría también explorarse el mecanismo de un derecho de veto sometido a mayorías más estrictas (como en el caso de Francia). En este caso existiría también (véase nota al pie n.º 5 de este capítulo) un riesgo potencial de pérdida de legitimidad y credibilidad para la institución en caso de que, aunque no se alcanzase el umbral de veto, el candidato designado recibiese un número importante de votos en contra.

**17** Por ejemplo, tras la expiración en enero de 2025 del mandato de Boštjan Vasle como gobernador del banco central de Eslovenia (*Banka Slovenije*), el banco central ha estado más de un año sin gobernador hasta que en febrero de 2026 pudo articularse en el parlamento esloveno una mayoría suficiente para la confirmación de Primož Dolenc.

la excelencia técnica y la independencia—, la facultad de designación podría seguir recayendo en el poder ejecutivo —como hasta ahora y como ocurre en la mayor parte de los bancos centrales de nuestro entorno—. No obstante, se podría reforzar la legitimidad de origen que proporciona la involucración de las Cortes previendo, como se ha indicado anteriormente, la comparecencia directa de los candidatos ante las correspondientes comisiones parlamentarias y, para evitar el riesgo de captura política y reforzar la independencia personal e institucional, recurrir a otros mecanismos (véase epígrafe 5.1.2).

Un mecanismo como este, que es además acorde a modelos muy distintos en los bancos centrales de nuestro entorno —desde Francia a los bancos centrales escandinavos— permitiría conciliar distintos objetivos a la vez. En primer lugar, seguir manteniendo el ejercicio de las funciones del banco central a salvo de las eventuales dinámicas a corto plazo que pudieran determinar la contienda política parlamentaria. En segundo lugar, evitar disrupciones en el ejercicio de los poderes de dirección y en el funcionamiento del Consejo de Gobierno del BCE. Y, en tercer lugar, reforzar de manera transparente la legitimidad de origen y la representatividad en el órgano de gobierno de la institución, así como la transparencia y rendición de cuentas de los miembros del órgano de dirección.

En todo caso, teniendo en cuenta la singular naturaleza del Banco de España como institución de carácter híbrido a caballo entre el Derecho de la UE y el Derecho nacional, parece recomendable que el modelo que eventualmente se adopte se recoja específicamente en la LBE y no se implemente mediante una modificación de la Ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

### 5.1.2 Mayor involucración del Banco de España en los nombramientos

Otro de los mecanismos que la literatura y la experiencia comparada han subrayado como una herramienta eficaz para reforzar la independencia de los bancos centrales es darles un papel más activo y determinante en la configuración de sus órganos rectores, especialmente, en la de sus órganos de dirección, que son los responsables del ejercicio de las funciones atribuidas al banco central desde la objetividad, el rigor, la excelencia técnica y la independencia.

Este mecanismo permite disminuir la percepción de politización de los nombramientos más ejecutivos, dotándoles de una mayor apariencia de objetividad y profesionalización, en el entendimiento de que el desarrollo de procesos estructurados de selección conducidos por el propio banco reduce el riesgo de nombramientos insuficientemente alineados con las necesidades técnicas de la institución, favoreciendo así la cohesión interna, la colegialidad<sup>18</sup> y la credibilidad de la institución frente al exterior.

---

**18** Al configurar órganos rectores en los que está presente una diversidad de saberes especializados. Igualmente, si los nombramientos no son resultado de decisiones unipersonales, sino que los procesos de selección están a cargo de grupos o comisiones o se desarrollan en el marco de procedimientos en los que se involucra a diferentes actores, resulta previsible que el resultado del proceso de selección muestre también una mayor diversidad.

Avanzar en esta dirección alinearía al Banco de España con las mejores prácticas internacionales, en las que la intervención de los bancos centrales en la selección de su dirección es cada vez más habitual, como refleja el esquema 5.1. Así, aunque el nombramiento lo haga el gobierno, la iniciativa y el filtro técnico provienen del propio banco central, asegurando que las personas (pre)seleccionadas para los órganos de dirección satisfagan las competencias requeridas y limitando la posibilidad de nombramientos puramente políticos. Los modelos son muy diversos: desde la selección directa a la presentación de listas al poder ejecutivo<sup>19</sup>. Asimismo, varios bancos centrales organizan procesos de selección abiertos y competitivos, solicitando expresiones de interés<sup>20</sup>. Este tipo de prácticas busca objetivar y profesionalizar el proceso de nombramiento, para reforzar la independencia perceptual: es más probable que un candidato seleccionado a través de un concurso transparente sea visto como imparcial e idóneo, lo que aumenta la credibilidad del banco central.

A día de hoy, la involucración del Banco de España en la designación de los integrantes de sus órganos rectores es limitada y asimétrica, pero existe en algunos puntos clave del proceso. En concreto, la LBE otorga a la persona titular del cargo de gobernador la oportunidad de que su voz sea oída a la hora de determinar la composición de los órganos rectores. Así, tiene la capacidad de proponer al Gobierno la persona titular del cargo de subgobernador, de ser oído en el nombramiento de las personas titulares del cargo de consejero y de proponer al Consejo de Gobierno las dos personas titulares del cargo de consejero que serán miembros de la Comisión Ejecutiva.

Si se quisiera avanzar en esta dirección, los eventuales cambios en la LBE podrían enmarcarse de manera coherente en una modificación del marco de gobernanza que delimitara de manera más nítida los poderes de dirección y de gobierno. En concreto, se podría otorgar al órgano de gobierno de la institución —el Consejo de Gobierno— un rol más importante en el proceso de designación de los miembros del órgano de dirección —la Comisión Ejecutiva—, que podría llevarse a cabo mediante la generalización de los procesos de expresiones de interés que el Banco de España ha empezado a implementar para la selección de su alta dirección. Para ejercer esas facultades, podría preverse la

---

**19** Como ejemplos de bancos centrales en los que los órganos de gobierno designan a (algunos de) los miembros de sus órganos de su dirección pueden citarse los de Bélgica, Irlanda, Italia o los Países Bajos. En el caso de la Banque nationale de Belgique, los miembros (*directeurs*) del órgano de dirección (*comité de direction*) son elegidos por el órgano de gobierno del banco central (*conseil de régence*), que cuenta al efecto con una comisión de nombramientos y remuneraciones, aunque formalmente el acto de nombramiento lo adopta el rey belga en virtud de una propuesta que proviene de la persona titular del ministerio competente. En el caso del banco central irlandés, su órgano de gobierno (*Commission*) designa y nombra a los subgobernadores (*Deputy Governors*) con el consentimiento de la persona titular del ministerio competente. En el caso del banco central italiano, aunque el acto formal de nombramiento lo adopta una autoridad externa, la capacidad de designación de los miembros del órgano de dirección (*Direttorio*) distintos del gobernador (*Governatore*) recae en el órgano de gobierno (*Consiglio superiore*) a propuesta del gobernador; y, en el caso de nombramiento del gobernador, se prevé un trámite de consulta previa al órgano de gobierno del banco central. El banco central de los Países Bajos sería un ejemplo paradigmático del modelo de presentación de listas de candidatos al ejecutivo. El órgano de gobierno del banco central (*Raad van commissarissen*), entre otras, elabora perfiles para cada vacante en el órgano de dirección (*Directie*), incluyendo para el titular del cargo de gobernador (*President*), y, tras llevar a cabo un proceso de selección, elabora una lista de en principio tres personas para cada vacante, que presenta a la persona titular del ministerio competente.

**20** Es el caso, por ejemplo, de los bancos centrales de tradición anglosajona. En la zona del euro, el ejemplo más paradigmático sería el del banco central irlandés, en el que se desarrolla un procedimiento de selección abierto, de ámbito internacional, incluso para la selección del titular del cargo de gobernador. Aunque el proceso de selección está dirigido formalmente por el ministerio de finanzas irlandés, con el apoyo de una firma externa de selección de personal directivo, el banco central está directamente involucrado en el proceso. El Bank of England solicita expresiones de interés para los miembros no ejecutivos de su *Court of Directors*, el órgano de gobierno de la institución.

creación de una comisión específica de nombramientos en el seno del Consejo de Gobierno, como ocurre en múltiples bancos centrales de nuestro entorno<sup>21</sup>.

Además, atribuir al Consejo de Gobierno esa facultad permitiría mitigar uno de los principales riesgos que la literatura académica destaca respecto de la designación por los propios bancos centrales (e instituciones independientes en general) de sus órganos rectores: el riesgo de burbujas tecnocráticas. Que el proceso de selección estuviera diseñado y dirigido por un órgano cuya legitimidad democrática y representatividad se hubiera reforzado podría actuar como contrapeso frente a esa inercia.

Igualmente, esta solución sería también coherente con un modelo en que cada integrante de la Comisión Ejecutiva asuma responsabilidades definidas sobre áreas funcionales concretas, tal y como se abordó en el capítulo anterior. Podría ser conveniente que se diseñaran procesos de selección que tuvieran en cuenta los perfiles concretos que necesita cada área representada en el órgano de dirección y también que la voz de la propia institución, que tiene un conocimiento más directo y profundo de esas necesidades, sea escuchada en el proceso de selección.

Avanzar en esta dirección, en la misma línea que los bancos centrales de nuestro entorno, permitiría construir un sistema que distribuyera de manera más equilibrada el poder en la configuración de los órganos rectores de la institución, lo que reforzaría de manera general la independencia, la legitimidad y la colegialidad en la toma de decisiones que sustentan el buen funcionamiento de un banco central en un sistema democrático.

## 5.2 Mandatos: duración, renovación y escalonamiento

La reflexión sobre la duración y el escalonamiento de los mandatos no está ligada de manera tan directa con la dimensión de la representatividad sino con la de la independencia. Además, introducir cambios en la duración de los mandatos o en el ritmo de renovación de los órganos rectores afecta también a la dinámica colectiva y al flujo de experiencia dentro de los órganos rectores. Igualmente, como se explicará en los párrafos siguientes, se trata de una reflexión que no puede desvincularse de las dimensiones vertical y horizontal que se han abordado en los capítulos anteriores.

### 5.2.1 Duración de los mandatos y renovación

La regulación vigente en la LABE<sup>22</sup> fija un marco relativamente homogéneo. Todos los cargos —gobernador, subgobernador y consejeros— tienen un mandato de seis años, aunque solo las

<sup>21</sup> Es, por ejemplo, el caso de Bélgica, Países Bajos, Reino Unido o Suiza, donde existen comités permanentes de nombramientos (y remuneraciones). Existen países que crean comités *ad hoc* con ocasión de los nombramientos; es el caso, por ejemplo, de Islandia.

<sup>22</sup> Véase su artículo 25.

Esquema 5.2

**Duración y renovación de los mandatos de los miembros del órgano de dirección en los bancos centrales de nuestro entorno**

	 BE	 FR	 IE	 IT	 ND	 UK	 BCE	 ES
Duración del mandato*	Gob.: 5 años Directores: 6 años	6 años	Gob.: 7 años Sub.: 5 años Consejeros: 5 años	6 años	7 años	Gob.: 8 años Sub.: 5 años Consejeros: 4 años	8 años (5 Presidenta del Consejo de Supervisión)	6 años
Renovación*	✓	✓	✓	✓	✓	Gob.: ✗ Sub.: ✓ Consejeros: ✓	✗	Gob.: ✗ Sub.: ✗ Consejeros: ✓

personas titulares del cargo de consejero pueden ver renovado su mandato, por una sola vez<sup>23</sup>. No existe, además, un sistema normativo de escalonamiento, si bien en la práctica se ha producido cierta distribución temporal en los nombramientos de las personas titulares del cargo de consejeros.

Como se refleja en el esquema 5.2, este modelo contrasta con el que se ha adoptado en los países de nuestro entorno, que suelen seguir dos alternativas:

- Un mandato de duración más larga (normalmente ocho años<sup>24</sup>) sin posibilidad de renovación. Sería el caso, por ejemplo, de Reino Unido o del BCE.
- Un mandato de duración más corta (normalmente cinco o seis años<sup>25</sup>) en el que sí se prevé la posibilidad de renovación. Es el modelo más habitual.

En algunos bancos centrales se disponen también duraciones distintas para los distintos tipos de miembros, lo que desemboca en la práctica en un escalonamiento de los mandatos, con las ventajas que se analizan en el epígrafe siguiente.

Por lo tanto, si bien la duración del mandato de los miembros de los órganos rectores del Banco de España está en consonancia con la mayoría de los bancos centrales de nuestro entorno, en estas jurisdicciones sí se permite la renovación, incluso en aquellas que mantienen tradiciones

<sup>23</sup> De entre estas, las designadas para la Comisión Ejecutiva lo serán por el período que les reste de su mandato ordinario como consejeros.

<sup>24</sup> Hay ejemplos de duraciones mucho más largas: por ejemplo, en EEUU, los siete miembros del órgano de gobierno y dirección de la Fed (*Board of Governors of the Federal Reserve System*) tienen mandatos de catorce años.

<sup>25</sup> Aunque también se permite la renovación en algunos países con mandatos de siete años (Irlanda o Países Bajos) e incluso de ocho (Alemania).

institucionales sólidas en lo que respecta a la independencia del banco central<sup>26</sup>. De hecho, varios de los gobernadores de los bancos centrales de la zona del euro están ya en su segundo mandato<sup>27</sup>, y existen incluso casos de gobernadores que fueron nombrados por un gobierno y cuyo mandato fue renovado por un gobierno de distinto color político<sup>28</sup>. Igualmente, en el marco de las instituciones de la UE, aunque no se permita la reelección respecto de la presidencia del BCE, sí se permite respecto de la presidencia de Autoridades Europeas de Supervisión: la EBA, la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA) y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (EIOPA)<sup>29</sup>.

Por lo tanto, en la práctica, la duración posible y efectiva de los mandatos en los bancos centrales de nuestro entorno es mayor que en el Banco de España<sup>30</sup>.

En relación con este punto, se argumenta que mandatos prolongados y blindados —esto es, con causas de cese legalmente tasadas— refuerzan la independencia personal de las personas nombradas como gobernadores frente a las presiones políticas. Además, un mandato más largo proporciona una mayor estabilidad institucional y confiere a las personas nombradas el tiempo necesario para fortalecer su liderazgo interno y para desarrollar mayor influencia en el BCE y en otros organismos internacionales.

Sin embargo, la figura específica de la renovación de mandatos como mecanismo para permitir mandatos más prolongados plantea dudas desde un punto de vista teórico.

- Por un lado, cabe argumentar que la renovación permitiría aprovechar el conocimiento, liderazgo y capacidad de influencia adquiridos, que podría suponer un incentivo para el buen desempeño, e incluso —en la medida en que ofrece un momento de evaluación de la actuación de la persona titular del cargo de gobernador— que podría constituir un mecanismo de rendición de cuentas.
- No obstante, también cabe argumentar que, si el marco legal permite la renovación, la persona titular del cargo de gobernador, si desea ver su mandato renovado, tendrá incentivos a tomar en consideración los intereses de la autoridad o autoridades que deban tomar la decisión; y, en

**26** Véase, por ejemplo, el caso de Alemania, donde la reelección es también una realidad en la práctica (como un ejemplo reciente, Jens Weidmann fue nombrado para un segundo mandato en 2019).

**27** Entre los bancos centrales de nuestro entorno la renovación en el cargo no solo es una posibilidad teórica, sino una realidad cotidiana: de hecho, varios de los actuales miembros del Consejo de Gobierno del BCE están ya en su segundo mandato; es el caso, por ejemplo, de Pierre Wunsch (Bélgica), Olli Rehn (Finlandia), Gabriel Makhlof (Irlanda) o Mārtiņš Kazāks (Letonia), o de quien hasta hace pocos días era el gobernador de la Banque de France, Dominique Villeroy de Galhau.

**28** Véase, por ejemplo, el caso del último gobernador del banco central francés, François Villeroy de Galhau, que fue nombrado por François Hollande, del Partido Socialista (*Parti socialiste*), y reelegido por Emmanuel Macron, de (entonces) *La République En Marche !* (hoy *Renaissance*). En EEUU, un país marcado por un fuerte bipartidismo, el presidente Jimmy Carter (demócrata) nombró gobernador (*Chair of the Board of Governors of the Federal Reserve System*) a Paul Volcker y el presidente Ronald Reagan (repblicano) renovó su mandato.

**29** De nuevo, no es solo una posibilidad teórica: por ejemplo, el mandato de José Manuel Campa como presidente de la EBA fue extendido por otros cinco años.

**30** De acuerdo con la literatura en la materia (véase Central Banking Institute, 2025), en la mitad de los bancos centrales del mundo no se establece una duración máxima legal para el cargo de gobernador, y en el 42% se limita a dos mandatos. Solo en el 5% de los países del mundo (entre ellos, España) no se permite la reelección. En la práctica, la duración media del mandato de gobernador es de aproximadamente cinco años y medio.

la misma línea, si el marco no permite la renovación, le resultará más fácil tomar decisiones impopulares, pero necesarias, sin temer por su puesto<sup>31</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, de considerarse modificaciones legislativas con el fin de extender la duración máxima teórica de los mandatos de los miembros de los órganos rectores del Banco de España, podría optarse por fijar, al menos respecto de la persona titular del cargo de gobernador, un mandato de duración algo más larga que la vigente —en concreto, un mandato de ocho años similar a la duración de otros mandatos no renovables en bancos centrales de nuestro entorno—, que le permitiera atravesar múltiples ciclos políticos, manteniendo sin embargo la prohibición de renovación que también opera respecto de la mayor parte de las autoridades independientes españolas<sup>32</sup>. Es la solución que recomendaron los expertos independientes en su informe<sup>33</sup> y alinearía la duración de los mandatos en el Banco de España con la de la presidencia del BCE (y la de los demás miembros de su Comité Ejecutivo). De adoptarse este modelo, sería recomendable reforzar los mecanismos formales de rendición de cuentas para suplir la falta de un «examen de renovación».

También cabría plantear modelos híbridos: por ejemplo, alinear la duración del mandato de la persona titular del cargo de gobernador con la de la presidencia del BCE (esto es, ocho años sin renovación), pero disponer que, respecto de los restantes miembros del órgano de dirección, la duración del mandato fuese de seis años con posibilidad de renovación. Como se ha expuesto en los párrafos anteriores, es una solución por la que se ha optado en otros países de nuestro entorno y que podría justificarse en la diferente naturaleza institucional que tiene el cargo de gobernador —sin perjuicio de la colegialidad en el seno del órgano de dirección—. De hecho, un argumento que se suele utilizar en apoyo de este tipo de soluciones es que redundaría en la colegialidad del órgano de dirección al imponer el escalonamiento de los mandatos (véase epígrafe 5.2.2). Además, de avanzarse hacia modelos que reforzasen la profesionalización en la composición del órgano de dirección, permitiría que los altos ejecutivos de la institución pudieran desarrollar una carrera más larga dentro de la organización y evitar pérdidas de talento y liderazgo.

En todo caso, independientemente de la solución por la que pudiera optarse, las nuevas reglas deberían aplicarse solo respecto de las personas que sean nombradas tras la entrada en vigor del nuevo marco.

---

**31** A pesar de estas dudas, la mayor parte de los países del mundo permiten la reelección, lo que podría interpretarse como un indicio de que, en la práctica, la posibilidad de reelección no tiene por qué redundar necesariamente en detrimento de la independencia, y de que la regla no debe considerarse solo en abstracto, ya que podría no operar igual en marcos políticos e institucionales distintos.

**32** Es, por ejemplo, el caso de la CNMV, la CNMC y la AIREF, con mandatos también de seis años, o del FROB, cuya presidencia tiene un mandato de cinco años. Por el contrario, el mandato de la presidencia (y del cargo de adjunto) de la AEPD tiene una duración de cinco años y puede ser renovado para otro período de igual duración (véase el artículo 48.5 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales).

**33** Y también la solución por la que abogó el anterior gobernador, Pablo Hernández de Cos, en su comparecencia ante la Comisión del Congreso de los Diputados para la Auditoría de la Calidad Democrática el 22 de diciembre de 2020; y también la opción por la que optó el Reino Unido tras la salida de la crisis financiera, evolucionando desde un modelo de cinco años con posibilidad de renovación a un modelo de ocho años sin posibilidad de renovación (con la excepción del mandato de Mark Carney). Es importante destacar que el Reino Unido adoptó esta solución solo respecto de la persona titular del cargo de gobernador: para las personas titulares de los cargos de subgobernador (*Deputy Governors*) el mandato es de cinco años con posibilidad de renovación.

### 5.2.2 Escalonamiento de mandatos

Es poco habitual que los marcos legales dispongan explícitamente el escalonamiento de los mandatos de los miembros de sus órganos rectores, aunque existen algunos ejemplos —de alcance parcial— entre los bancos centrales de nuestro entorno<sup>34</sup>. En la mayor parte de las ocasiones, el escalonamiento sucede en la práctica, normalmente por acontecimientos ajenos al diseño del marco de gobernanza (dimisiones, jubilaciones, etc.), aunque se puede provocar también por algunos mecanismos legales: por ejemplo, prever una duración diferente para los mandatos de los miembros rectores (véase epígrafe 5.2.1)<sup>35</sup>.

Aunque la LABE fija la duración de los mandatos, no establece ninguna regla formal de escalonamiento, de modo que las renovaciones pueden llegar a concentrarse. De hecho, esa configuración provoca que el mandato de los dos miembros ejecutivos (esto es, las personas titulares de los cargos de gobernador y de subgobernador) se solape, de manera que cada gobernador desarrolle su mandato con un subgobernador<sup>36</sup>.

El escalonamiento de los mandatos de los miembros de los órganos rectores presenta múltiples ventajas:

- En primer lugar, permite que la renovación de los órganos rectores se produzca sin menoscabo de la necesaria estabilidad institucional y la continuidad en la toma de decisiones, facilitando también una familiarización gradual de los nuevos miembros con el funcionamiento de la institución, así como la transmisión intergeneracional de conocimiento interno.
- En segundo lugar, facilita la búsqueda de talento, evitando que haya que abordar en un corto espacio de tiempo el desafío de renovar casi totalmente sus órganos colegiados.
- Y, en tercer lugar, constituye un mecanismo que refuerza la independencia y la colegialidad. Por un lado, reduce el riesgo de captura institucional impidiendo a la autoridad designante operar una renovación total de los órganos colegiados, lo que dificulta que cambios en el ciclo político tengan un impacto radical y súbito en la conformación de la gobernanza del banco central que pudiera

<sup>34</sup> Por ejemplo, en el caso de la Banque de France, se prevé un mecanismo legal de escalonamiento respecto de los miembros del órgano de gobierno (*conseil général*) designados por las cámaras legislativas. Su mandato es de seis años y se dispone que cada tres años cada una de las cámaras designe un miembro. Como ejemplo de mecanismo estructurado de escalonamiento suele citarse el caso de la Fed: el marco legal establece explícitamente que los siete miembros del órgano de gobierno y dirección de la institución (*Board of Governors of the Federal Reserve System*) tengan mandatos de catorce años en los que uno expira cada dos años, en fechas fijas (si una vacante se cubre a mitad, es solo por el resto del mandato). Esto garantiza que ningún presidente de los EEUU pueda alterar la composición completa en poco tiempo, lo cual protege la continuidad a través de administraciones con diferente signo político. Con el mismo fin, disponen también de reglas formales de escalonamiento los marcos legales de los bancos centrales de Chile y México.

<sup>35</sup> En el caso del BCE, se optó por que los primeros miembros del Comité Ejecutivo tuvieran mandatos de duración diferente, lo que acabó desembocando en la práctica en renovaciones periódicas. Además, el Consejo de Gobierno del BCE se renueva periódicamente a medida que se producen cambios en la gobernanza de los bancos centrales nacionales.

<sup>36</sup> En el caso de la actual Comisión Ejecutiva, uno de sus miembros terminará su mandato en febrero de 2029 y los otros tres, en septiembre de 2030.

comprometer su independencia. Y, por otro lado, obliga a trabajar juntos a miembros designados por autoridades distintas, lo que facilita una pluralidad de sensibilidades en el seno de los órganos rectores.

Teniendo en cuenta las ventajas antes mencionadas, de abordarse una reforma legal del modelo de gobernanza del Banco de España, podría valorarse la oportunidad de introducir algún mecanismo legal que reforzara el escalonamiento en los nombramientos, como se proponía en el informe del grupo de expertos. Por ejemplo, si se optara por que las Cortes pudieran designar miembros del Consejo de Gobierno, podría preverse legalmente un mecanismo de escalonamiento similar al que se existe en otros bancos centrales<sup>37</sup>. Igualmente, esta posibilidad podría también extenderse al órgano de dirección —la Comisión Ejecutiva— previendo, por ejemplo, mandatos de diferente duración para la persona titular del cargo del gobernador y para el resto de los miembros. Esta solución favorecería la colegialidad en la toma de decisiones en la Comisión Ejecutiva, pero podría sin embargo redundar en una menor cohesión en el seno del equipo directivo que la que proporciona el modelo vigente, en el que el tándem formado por las personas titulares de los cargos de gobernador y subgobernador desarrollan en la práctica un mismo mandato y comparten un mismo proyecto estratégico.

---

<sup>37</sup> Véase nota al pie n.º 34 de este capítulo.

## Consideraciones finales

El modelo de gobernanza del Banco de España configurado por el legislador hace tres décadas presenta diversas singularidades. La mayoría deriva de la configuración de sus órganos rectores: un modelo híbrido en el que la Comisión Ejecutiva se configura como una composición restringida del Consejo de Gobierno. En consecuencia, las características de ambos órganos rectores no reflejan con suficiente claridad la distinta naturaleza de las funciones que están llamados a ejercer.

- Por una parte, en lo que respecta a sus respectivas funciones, el Consejo de Gobierno retiene competencias que son inherentes a los poderes de dirección, lo que desdibuja en parte su naturaleza como órgano de gobierno.
- Por otra, a pesar de la distinta naturaleza de las funciones de los dos órganos rectores, ambos siguen un mismo modelo de composición, en el que confluyen miembros internos —los titulares de los dos cargos ejecutivos (gobernador y subgobernador)— y miembros externos —las consejeras y consejeros—.
- Por último, como consecuencia de lo anterior, las reglas sobre nombramientos y mandatos se proyectan de la misma manera sobre los dos órganos, sin que el diseño de dichas reglas refleje la diferente lógica que subyace al ejercicio de los poderes de dirección y de gobierno.

Al mismo tiempo, como reflejó el Consejo de Gobierno en julio de 2025 al valorar el informe del grupo de expertos independientes, podría resultar oportuno avanzar hacia un modelo de gobernanza más colegiado, según las mejores prácticas internacionales. Ello permitiría reforzar los necesarios contrapesos al papel prevalente que la LBE otorga individualmente a la persona titular del cargo de gobernador en el ejercicio de los poderes de dirección y de gobierno.

Avanzar hacia una mayor colegialidad, así como hacia una mayor transparencia y claridad en la configuración del ejercicio de los poderes de dirección y de gobierno, requeriría de una reforma legal que afectaría al conjunto de las reglas que determinan cómo se proyectan las tres dimensiones analizadas en este informe sobre los órganos rectores de la institución.

### (a) La Comisión Ejecutiva

En lo que respecta a la Comisión Ejecutiva, el reforzamiento de la colegialidad aconsejaría reflexionar sobre la posibilidad de configurarla como un órgano de toma de decisiones integrado por un grupo más amplio de miembros ejecutivos internos que compartan un mismo estatuto institucional y un mismo acceso a la información y recursos de la organización. Esta configuración debería encontrar también un reflejo en las reglas relativas a los nombramientos y mandatos de sus miembros.

- En este modelo, la composición de la Comisión Ejecutiva podría descansar en un grupo más numeroso de miembros internos —por ejemplo, cinco, incluyendo la persona titular del cargo de gobernador— conforme a la costumbre de la mayoría de los bancos centrales de nuestro entorno y a la literatura especializada<sup>1</sup>. Todos ellos contarían con un mismo estatuto institucional, esto es, con una misma legitimidad de origen y con salvaguardas equivalentes para el ejercicio independiente de sus funciones (en particular, causas tasadas de cese). Ello permitiría que las decisiones relativas al ejercicio de las competencias de la institución se adoptasen por una mayor pluralidad de voces que, con independencia de su denominación, compartirían idéntica naturaleza institucional, dedicación plena y exclusiva a la institución, y acceso directo y diario a los recursos e información relevantes para la toma de decisiones.

Esta configuración legal permitiría a la Comisión Ejecutiva evolucionar hacia un modelo en el que, sin perjuicio de la colegialidad en la toma de decisiones, exista un reparto equilibrado de las responsabilidades funcionales entre todos sus miembros. Estos asumirían la dirección de las respectivas áreas de competencia, de modo que el organigrama de la institución reflejara el vínculo orgánico entre dichas áreas y el miembro del órgano de dirección responsable de cada una de ellas. Ello contribuiría a reforzar la especialización técnica y la separación funcional, sin menoscabar la necesaria coordinación y colegialidad en el proceso de toma de decisiones.

A efectos de facilitar una adaptación ágil del marco de gobernanza a la evolución del entorno y de los mandatos del banco central, sin necesidad de acometer reformas legislativas periódicas, parece recomendable que sea la propia Comisión Ejecutiva quien apruebe en cada momento el organigrama y la distribución de las áreas de responsabilidad, en línea con la experiencia comparada. En este esquema, sería suficiente con que la LBE se limitara a establecer el número de miembros de la Comisión Ejecutiva y que el RIBE recogiera criterios generales sobre el reparto, identificando en particular las funciones que no pudieran coincidir en la figura de un mismo miembro (por ejemplo, las relativas a la supervisión microprudencial y a la resolución preventiva).

De adoptarse este modelo, cabría replantearse el papel del Comité de Dirección, al menos en los términos actuales, como órgano general de coordinación integrado por los miembros ejecutivos de la Comisión Ejecutiva y por las personas responsables de las unidades organizativas.

Por último, aunque a priori parece más coherente con la lógica de este modelo que la Comisión Ejecutiva estuviese compuesta únicamente por miembros internos, nada impediría que se mantuviera la presencia de miembros externos para favorecer la coordinación entre órganos. En tal caso, podría plantearse la introducción de límites al número máximo de años durante los cuales las consejeras y consejeros externos pueden formar parte de la Comisión Ejecutiva.

- En lo que respecta a las reglas sobre la designación y el nombramiento de los miembros de la Comisión Ejecutiva, no se aprecian razones de peso para modificar que la facultad de designación

---

<sup>1</sup> Y también acorde con las recomendaciones formuladas por los expertos independientes en su informe.

podiera seguir correspondiendo al poder ejecutivo —en consonancia con los países de nuestro entorno que cuentan con un modelo de gobierno parlamentario como el español—. No obstante, podría reforzarse la legitimidad de origen mediante la comparecencia previa de los candidatos ante las correspondientes comisiones parlamentarias.

Adicionalmente, podría otorgarse al Consejo de Gobierno un papel más activo y determinante en la configuración de la composición de la Comisión Ejecutiva, al menos respecto de los miembros que no vayan a desempeñar el cargo de gobernador y, en su caso, de subgobernador<sup>2</sup>. Para ello, el Consejo de Gobierno —y, en particular, una comisión constituida al efecto en su seno— podría dirigir o participar de forma directa en procesos estructurados de selección (por ejemplo, mediante el mecanismo de las indicaciones de interés) que tengan en cuenta los perfiles específicos que requiere una Comisión Ejecutiva que opera mediante la distribución de responsabilidades funcionales entre sus miembros. Esta comisión del Consejo de Gobierno podría encargarse, por ejemplo, de seleccionar una terna de candidatos, que se elevaría a la persona titular del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa.

De esta manera, se integrarían en el proceso de designación y nombramiento, además de la voz del poder ejecutivo, el conocimiento de la propia institución sobre las necesidades técnicas de su órgano de dirección —integrado ahora por ejecutivos con responsabilidades definidas sobre áreas funcionales concretas— y la voz del poder legislativo, a través del mecanismo de comparecencias directas de los candidatos.

- Por último, también las reglas sobre duración, renovación y escalonamiento de los mandatos podrían utilizarse para reforzar la independencia y la colegialidad en el seno del órgano de dirección de la institución minimizando pérdidas innecesarias de talento y de liderazgo.

## (b) El Consejo de Gobierno

En lo que respecta al Consejo de Gobierno, se podría profundizar en su condición de órgano responsable del ejercicio de los poderes de gobierno, reforzando a tal efecto la lógica de la representatividad y de la legitimidad democrática que debería presidir su configuración y, en particular, su papel como mecanismo de rendición de cuentas interno, a la vista del carácter más difuso de los contrapesos externos —consecuencia natural de la necesaria independencia de la institución—.

- A tal efecto, la primera línea en la que el legislador podría avanzar sería la de concentrar sus funciones en el ejercicio de los poderes de gobierno y, en particular, en su labor de vigilancia del adecuado ejercicio de los poderes de dirección, esto es, velar por que la gestión operativa y financiera de la institución sea sólida, que los recursos se utilicen de manera eficaz y eficiente,

---

<sup>2</sup> Esta referencia a «subgobernador» debe entenderse hecha al miembro de la Comisión Ejecutiva que sustituye a la persona titular de cargo de gobernador en los casos de vacante, ausencia o enfermedad.

y que los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas funcionen de forma adecuada, entre otros.

Igualmente, cabría valorar la atribución al Consejo de Gobierno de algunas de las facultades de propuesta o audiencia<sup>3</sup> que la LBE atribuye individualmente a la persona titular del cargo de gobernador en relación con la composición de los órganos rectores y, particularmente, de la Comisión Ejecutiva. A tal efecto, y como se ha indicado en el epígrafe (a), podría preverse la creación, en el seno del Consejo de Gobierno, de una comisión de nombramientos y retribuciones, como ocurre en los órganos de gobierno de otros bancos centrales de nuestro entorno.

Asimismo, para avanzar en una delimitación más coherente de las competencias de ambos órganos rectores, se podrían atribuir a la Comisión Ejecutiva aquellas facultades que pueden calificarse como poderes de dirección y que actualmente se asignan al Consejo de Gobierno, en particular, las regulatorias y sancionadoras. Ello permitiría resolver los problemas que plantea el derecho de voto de los miembros natos del Consejo de Gobierno en el ámbito de la supervisión microprudencial, tal y como han puesto de relieve tanto el FMI como el grupo de expertos independientes.

- La segunda línea de posible reforma concierne a la composición del Consejo de Gobierno y, en estrecha relación con esta, a las reglas que rigen la designación de sus miembros.

En este sentido, parece conveniente que el núcleo de su composición siguiera estando constituido por miembros externos. Los avances podrían centrarse en reforzar la legitimidad de origen del órgano de gobierno de la institución, lo que resultaría coherente con la lógica de la representatividad que subyace al ejercicio de los poderes de gobierno. A tal efecto, de optarse por profundizar en la naturaleza dual del modelo, concentrando las funciones del Consejo de Gobierno en el ejercicio de los poderes de gobierno, podría plantearse dar un mayor protagonismo a las Cortes en la designación de algunos de sus miembros. Este mecanismo permitiría reforzar la legitimidad y representatividad de la institución, pero reduciendo en parte los riesgos de bloqueo institucional que podrían plantearse especialmente en contextos de fragmentación y polarización parlamentaria, ya que el ejercicio de las funciones del banco central —concentradas en la Comisión Ejecutiva, cuyos miembros seguirían siendo nombrados por el ejecutivo— se mantendría a salvo de las eventuales dinámicas a corto plazo que pudieran determinar la contienda política parlamentaria.

Además, podrían establecerse reglas de escalonamiento de mandatos respecto de los miembros (no natos) del Consejo de Gobierno.

---

<sup>3</sup> De acuerdo con la LBE, corresponde a la persona titular del cargo de gobernador proponer al Gobierno la persona candidata a titular del cargo de subgobernador (artículo 24.2), ser oído respecto de las propuestas de la persona titular del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa de designación de las consejeras y consejeros (artículo 24.3) y proponer al Consejo de Gobierno qué consejeras y consejeros serán también miembros de la Comisión Ejecutiva (artículo 24.4). De acuerdo con el RIBE, corresponde también a la persona titular del cargo de gobernador proponer a la Comisión Ejecutiva el nombramiento (que debe ser ratificado por el Consejo de Gobierno) y cese de las personas a cargo de las direcciones generales (artículos 37.7 y 70.1).

En caso de que se reordenaran las funciones del Consejo de Gobierno en la dirección indicada, podría mantenerse la presencia en este de los dos miembros natos. Ello ayudaría a preservar la actual coordinación con el Tesoro y con la CNMV, y, en relación con esta última, también la simetría en la composición de sus respectivos órganos rectores. No obstante, en caso de que se abordase una reforma más global de la arquitectura de supervisión financiera en España, podrían explorarse otros modelos de coordinación entre supervisores más acordes con el rol de las distintas instituciones.

Para asegurar una estrecha coordinación y cohesión entre los dos órganos rectores podría resultar oportuno que los miembros de la Comisión Ejecutiva siguieran integrando también el Consejo de Gobierno, al menos, la persona titular del cargo de gobernador y el miembro de la Comisión Ejecutiva que la sustituya en caso de vacante, ausencia o enfermedad.

Por último, la presencia del representante del personal en las reuniones del Consejo de Gobierno, prevista por el legislador en 1994 como mecanismo adicional y distinto al de la representación unitaria o sindical, resultaría también más coherente con la reordenación de funciones que se propone entre los dos órganos rectores, en la que el Consejo de Gobierno se configura como el órgano responsable de la gobernanza general de la institución, sin poderes directos de dirección.

## BREVE DESCRIPCIÓN DEL VIGENTE MODELO DE GOBERNANZA

El modelo de gobernanza del Banco de España, definido en la LBE, engloba órganos unipersonales y colegiados, así como estructuras de alta dirección y mecanismos de control interno (véase esquema A1.1).

Por un lado, se encuentran los dos órganos unipersonales: las personas titulares de los cargos de **gobernador** y **subgobernador**, cuyas funciones combinan dirección ejecutiva, representación institucional y presidencia de los órganos colegiados. La persona titular del cargo de gobernador preside los órganos colegiados (tanto los dos órganos rectores, el Consejo de Gobierno y la Comisión Ejecutiva, como el órgano de coordinación con la alta dirección: el Comité de Dirección), dirige la actividad general de la institución y ejerce su representación en el ámbito nacional e internacional, lo que proyecta su papel más allá del plano interno. En particular, es miembro del Consejo de Gobierno del BCE, aunque lo hace a título personal, no como representante del Banco de España. La persona titular del cargo de subgobernador le sustituye en los supuestos legalmente previstos, ejerce funciones delegadas y dirige los servicios comunes internos.

Y, por otro lado, dos órganos colegiados, con composiciones y funciones muy distintas. En primer lugar, el **Consejo de Gobierno**, que se configura como el órgano a quien la LBE atribuye la gobernanza general de la institución. Es responsable, entre otras, de aprobar la propuesta de presupuestos, de formular las cuentas anuales y de proponer la distribución de beneficios, de aprobar el informe anual y los demás informes que el Banco de España deba elevar a las Cortes Generales, al Gobierno o a los ministerios responsables, así como de aprobar, entre otros, el reglamento interno de la institución y sus directrices generales de actuación. El núcleo de su composición lo configuran seis externos nombrados por el Gobierno, aunque también son miembros las personas titulares de los cargos de gobernador y de subgobernador, y otros dos miembros en función de los cargos que ostentan en otros organismos y entidades públicos.

El segundo de los órganos rectores colegiados es la **Comisión Ejecutiva**, a quien la LBE atribuye el poder de decisión en lo que respecta al ejercicio de las distintas funciones que el Banco de España tiene legalmente atribuidas (con excepción de algunas que la propia LBE reserva al Consejo de Gobierno). En cuanto a su composición, puede leerse como una composición restringida del Consejo de Gobierno: esto es, la integran los titulares de los cargos de gobernador y subgobernador y dos de los seis externos que constituyen el núcleo del Consejo de Gobierno.

Esquema A1.1

Los órganos rectores del Banco de España

	Naturaleza y composición	Funciones principales	Nombramiento	Duración del mandato
Gobernador	Órgano unipersonal	Dirección general de la institución. Representación nacional e internacional. Miembro del Consejo de Gobierno del BCE. Preside los órganos rectores (OO.RR.) del Banco de España.	Nombrado por el rey, a propuesta del presidente del Gobierno.	6 años. No renovable.
Subgobernador/a	Órgano unipersonal	Sustituye al gobernador en casos de vacante, ausencia o enfermedad. Funciones delegadas por el gobernador. Dirección superior de los servicios comunes internos del Banco de España. Miembro de los OO.RR.	Nombrado por el Gobierno, a propuesta del gobernador.	6 años. No renovable.
Consejo de Gobierno (CGob)	Órgano colegiado de gobierno. Integrado por las personas titulares de los cargos de gobernador y subgobernador, seis consejeros no natos y dos consejeros natos (SGTyFI y vicepte. CNMV). Asisten los directores generales y el representante del personal (voz, sin voto).	Funciones de <b>gobierno</b> (Informe Anual, cuestiones patrimoniales y de organización). Algunas funciones de <b>dirección</b> (aprobación de circulares externas, potestad sancionadora).	Gobernador y subgobernador: según se indica arriba. Consejeros no natos: designados por el Gobierno, oído el gobernador. Consejeros natos: por razón de su cargo.	Consejeros no natos: 6 años, renovables una sola vez.
Comisión Ejecutiva (CE)	Órgano colegiado de dirección. Integrada por las personas titulares de los cargos de gobernador y subgobernador, y por dos consejeros del CGob designados por este. Asisten los directores generales (voz, sin voto).	Funciones de <b>dirección</b> : adopción de decisiones para el ejercicio de las funciones del Banco de España, salvo las reservadas al CGob.	Gobernador y subgobernador: según se indica arriba. Consejeros ejecutivos: designados por el CGob a propuesta del gobernador.	Coincide con el mandato como consejeros del CGob.
Directores Generales (DG)	Altos ejecutivos de la institución. <b>Responsables de las distintas direcciones generales.</b> Miembros del CD y asisten a CE y CGob (voz, sin voto).	Propuesta, preparación técnica e implementación de las decisiones de los OO.RR. Dirección de las unidades organizativas.	Nombrados por la CE a propuesta del gobernador, y ratificados por el CGob, conforme al RIBE.	Sin mandato fijo.
Comité de Dirección (CD)	Órgano interno de coordinación. Integrado por las personas titulares de los cargos de gobernador y subgobernador y por los directores generales.	Coordinación interna, preparación de propuestas y seguimiento de la ejecución de decisiones de los OO.RR.	Según se indica arriba para cada uno de sus miembros.	Según se indica arriba para cada uno de sus miembros.
Comisión de Auditoría	<b>Comisión delegada del CGob.</b> Composición y funcionamiento regulados en el RIBE.	Censura el proyecto de cuentas anuales del Banco de España, supervisa los sistemas de control interno, auditoría interna y relaciones con el auditor externo.	Designación por el CGob de entre sus miembros.	Sin mandato fijo.

El funcionamiento operativo de la entidad se estructura a través de la **alta dirección** ejecutiva, conformada por las personas titulares de las distintas direcciones generales (actualmente ocho, una de ellas, la Secretaría General). Estas unidades —organizadas por áreas funcionales— ejercen la jefatura técnica de cada ámbito, preparan las propuestas que se elevan a los órganos rectores y asumen la implementación de los acuerdos adoptados. La delimitación y competencias de estas áreas se establece en el organigrama del Banco de España, cuya aprobación y modificación compete a la Comisión Ejecutiva.

La coordinación de esta actividad ejecutiva se articula en el **Comité de Dirección**, integrado por las personas titulares de los cargos de gobernador y de subgobernador y por los directores generales. Este órgano, previsto en el RIBE, funciona como instancia transversal de preparación de asuntos, alineación técnica y supervisión del avance de los trabajos, asegurando que las decisiones adoptadas por los órganos rectores se implementen de forma coherente en toda la organización.

Finalmente, el marco de gobernanza se completa con mecanismos de control interno y con estructuras de apoyo reglamentariamente previstas. Entre ellas destaca la **Comisión de Auditoría**, comisión delegada del Consejo de Gobierno encargada de supervisar los sistemas de control interno, revisar el proyecto de cuentas anuales y canalizar la relación con la auditoría externa. El RIBE prevé además la creación de comités especializados y de estructuras de trabajo que permiten una mayor granularidad técnica en la preparación de decisiones sin alterar la distribución estatutaria de competencias.

# MARCO METODOLÓGICO

El objetivo de este anejo es describir brevemente el enfoque metodológico seguido por el grupo de trabajo en la redacción del informe. Por las razones expuestas en el capítulo 2 —en particular, la limitada evidencia empírica cuantitativa disponible en la materia— dicho enfoque ha sido fundamentalmente cualitativo, basado en tres elementos principales:

- 1 En primer lugar, se ha partido de la **experiencia interna acumulada por el Banco de España** durante los más de treinta años de vigencia de la LBE, recabando la visión de los servicios internos de la institución y la de los miembros de sus órganos rectores. Estas aportaciones han permitido contrastar y matizar las referencias comparadas a la luz de la realidad institucional española.

Tal como se expone en el capítulo 1, este informe se inscribe en un proceso de reflexión y de mejora continua de más largo alcance que el Consejo de Gobierno viene desarrollando en relación con los procedimientos internos de toma de decisiones. En este contexto, la preocupación por la calidad institucional —esto es, analizar y fortalecer los determinantes institucionales como elementos clave del crecimiento y de la estabilidad macroeconómica— constituye una de las líneas de trabajo fundamentales de la institución. Esta preocupación ha cristalizado recientemente en la creación de la Oficina de Tendencias Globales y Análisis de las Instituciones, con el objetivo de reforzar la capacidad analítica del Banco de España en este ámbito.

- 2 En segundo lugar, se ha analizado la **literatura especializada** en gobernanza de bancos centrales, independencia, colegialidad, órganos de gobierno y de dirección, transparencia y rendición de cuentas.

El alcance de esta literatura es todavía limitado, en la medida en que se centra fundamentalmente en el impacto de la gobernanza sobre el mandato específico de la definición de la política monetaria. No obstante, resulta de gran utilidad para obtener una panorámica general de los marcos de gobernanza de los distintos bancos centrales, así como para familiarizarse con las reflexiones existentes sobre los retos contemporáneos de la gobernanza de estas instituciones.

Dentro de esa literatura, se ha prestado especial atención a los informes elaborados por organismos internacionales, en particular el BIS y el FMI. En el seno del BIS se ha creado, además, un foro específico destinado a fortalecer la gobernanza de los bancos centrales como instituciones públicas, el *Central Bank Governance Forum*, que permite a los bancos centrales de todo el mundo recopilar, analizar y compartir información de muy diversa naturaleza sobre los múltiples aspectos de la gobernanza y de la organización interna de sus instituciones.

Este foro se articula en torno a un grupo (el *Central Bank Governance Group*), que permite el intercambio de puntos de vista entre las personas titulares del cargo de gobernador sobre materias relacionadas con el diseño y la operativa de sus respectivas instituciones, y a una red (la *Central Bank Governance Network*), orientada al intercambio de información entre bancos centrales en materia de gobernanza y de organización interna, de la que el Banco de España es miembro activo. Este foro del BIS constituye tal vez la más completa y directa fuente de información sobre la gobernanza de los bancos centrales y la redacción de este informe se ha beneficiado enormemente de los análisis realizados por el *Central Bank Governance Forum* en esta materia.

Asimismo, de entre la literatura especializada, ha resultado especialmente relevante el informe del grupo de expertos, que ofrece un diagnóstico externo riguroso y sistemático y formula una serie de recomendaciones que han sido tenidas en cuenta a lo largo del trabajo.

Al final de este anejo se recoge la principal bibliografía de acceso público utilizada.

- 3** En tercer lugar, se ha analizado de manera pormenorizada la **experiencia comparada** de un conjunto seleccionado de bancos centrales, principalmente del Eurosistema y de otras jurisdicciones con marcos funcionales análogos.

Como se explica en el capítulo 2, la principal característica de los marcos de gobernanza de los bancos centrales es su carácter marcadamente idiosincrásico. En consecuencia, un análisis exhaustivo de todos los bancos centrales del mundo habría dado lugar, en última instancia, a una mera recopilación de singularidades con escaso valor añadido. Por ello, al tomar en consideración la experiencia comparada se ha primado un conjunto acotado de bancos centrales, seleccionados con arreglo a criterios funcionales y de relevancia para el Banco de España.

En particular, se ha prestado especial atención a los bancos centrales del Eurosistema, dado que la pertenencia del Banco de España al SEBC constituye un rasgo esencial de su identidad institucional. De hecho, como ha confirmado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco de España, como banco central nacional integrante del SEBC, tiene un estatuto híbrido, a caballo entre el Derecho de la UE y el Derecho nacional<sup>1</sup>.

Como se ha explicado en el capítulo 2, esta integración del Banco de España en el SEBC tiene un impacto directo en la configuración de su modelo de gobernanza, que condiciona tanto la composición y funciones de los órganos rectores del Banco de España como las reglas que rigen

---

<sup>1</sup> «(...) el SEBC constituye en Derecho de la Unión una construcción jurídica original en la que participan y cooperan estrechamente las instituciones nacionales, esto es, los bancos centrales nacionales, y una institución de la Unión, a saber, el BCE, y en el que prima una articulación diferente y una distinción menos pronunciada entre el ordenamiento jurídico de la Unión y los ordenamientos jurídicos internos (sentencia de 26 de febrero de 2019, *Rimšēvičs y BCE/Letonia*, C-202/18 y C-238/18, EU:C:2019:139, apartado 69). En este sistema estrechamente integrado, que fue el querido por los autores de los tratados para el SEBC, los bancos centrales nacionales y sus gobernadores tienen un estatuto híbrido, en la medida en que, si bien es cierto que son autoridades nacionales, actúan en el marco del SEBC, el cual, según se ha señalado en el apartado 79 de la presente sentencia, está constituido por esos bancos centrales nacionales y el BCE». (Sentencia de 17 de diciembre de 2020 en el asunto C-316/19, Comisión Europea contra República de Eslovenia). Véase también la disposición adicional decimonovena de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

el estatuto de sus miembros (es el caso, por ejemplo, de la garantía de independencia<sup>2</sup> o de las disposiciones sobre la duración de los mandatos o sobre las causas de cese de los miembros de los órganos rectores que participan en el desempeño de las funciones relacionadas con el SEBC<sup>3</sup>). Adicionalmente, la propia configuración del SEBC tiene un impacto más general en el modelo de gobernanza de los bancos centrales nacionales (es el caso, por ejemplo, de la participación a título personal de las personas titulares del cargo de gobernador de los bancos centrales nacionales en el Consejo de Gobierno del BCE).

Asimismo, el Banco de España también se ve afectado por el Derecho de la UE en su condición de autoridad española responsable de la supervisión microprudencial. Señaladamente, la normativa que regula el acceso a la actividad y la supervisión de las entidades de crédito y financieras establece disposiciones concretas sobre la independencia de las autoridades supervisoras que afectan de manera directa a su modelo de gobernanza: por ejemplo, limitaciones a la duración de los mandatos de los miembros de sus órganos rectores (con exclusión de las personas titulares del cargo de gobernador) o exigencias de objetividad y transparencia respecto de los criterios aplicables para su nombramiento, así como reglas que restringen la participación de representantes gubernamentales en la toma de decisiones relacionadas con la supervisión microprudencial<sup>4</sup>.

Por todo ello, al valorar la experiencia comparada se ha primado el análisis más detallado de un conjunto acotado de bancos centrales nacionales del Eurosistema, así como el del BCE. El marco de gobernanza de este presenta particularidades significativas (modelo no dual en el que, por su carácter internacional, cobra una especial relevancia la representación territorial), pero determinados aspectos de su marco de gobernanza (especialmente la dimensión granular) resultan relevantes por el papel que desempeña la persona titular del cargo de gobernador del Banco de España en el Consejo de Gobierno del BCE.

De entre los bancos centrales del Eurosistema se han primado aquellos que comparten un marco competencial y una arquitectura institucional similar a la española. Es por ello, por ejemplo, que no se ha utilizado como referencia el modelo de gobernanza del Deutsche Bundesbank ya que en Alemania la principal autoridad de supervisión microprudencial es la Autoridad Federal de Supervisión Financiera —*Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin)*—, aunque el Deutsche Bundesbank dispone de importantes competencias en la materia.

---

2 Esta impone restricciones al derecho de voto o incluso a la mera presencia de representantes gubernamentales cuando en un banco central nacional se debaten cuestiones relativas al ejercicio de funciones relacionadas con el SEBC: «La participación de representantes de terceros en los órganos rectores de un BCN con derecho de voto en cuestiones relativas al ejercicio por el BCN de funciones relacionadas con el SEBC es incompatible con el Tratado y con los Estatutos del SEBC, aunque el voto no sea determinante. Si dicha participación es sin derecho de voto, también es incompatible con el Tratado y con dichos Estatutos, siempre y cuando interfiera en el ejercicio de funciones relacionadas con el SEBC por parte de dichos órganos rectores o ponga en peligro el cumplimiento del régimen de confidencialidad del SEBC.» (BCE, Informe de Convergencia 2025).

3 Artículo 14.2 de los Estatutos del SEBC y del BCE.

4 Véase la CRD VI, que introduce un nuevo artículo 4 bis en la Directiva 2013/36/UE.

En consecuencia, se han seleccionado como bancos centrales de referencia a efectos de este análisis comparativo, además de al BCE, a los bancos centrales de Bélgica (Banque nationale de Belgique/ Nationale Bank van België), Francia (Banque de France), Italia (Banca d'Italia), Irlanda (Central Bank of Ireland/Banc Ceannais na hÉireann) y Países Bajos (De Nederlandsche Bank). Se trata, además, de bancos centrales que han afrontado en los últimos veinte años procesos de reforma de sus marcos de gobernanza, especialmente a raíz de la crisis financiera global de 2007-2009.

Asimismo, se ha considerado oportuno prestar atención al marco de gobernanza del Bank of England, a pesar de no ser parte del SEBC, por su cercanía, por compartir un marco competencial similar al del Banco de España y por haber también acometido recientemente reformas profundas de su marco de gobernanza.

Para cada uno de los bancos centrales seleccionados se ha recurrido a una combinación de fuentes públicas e internas: los textos legales y reglamentarios que configuran su marco de gobernanza, información y documentación pública disponible en los sitios web de los propios bancos centrales, informes y documentos de organismos internacionales (en particular, BIS, FMI, BCE y otros), pero también información e insumos proporcionados directamente por los mismos bancos centrales, que han compartido con el Banco de España su experiencia y su visión en esta materia.

Por el contrario, se han utilizado con mayor cautela referencias procedentes de bancos centrales cuya arquitectura institucional responde a lógicas difícilmente comparables con la del Banco de España, como es el caso de la Fed, cuya estructura descansa en un complejo sistema de representación territorial y en un diseño constitucional distinto del español y del europeo.

En todo caso, como puede comprobarse de una lectura del informe, también se han tenido en cuenta —aunque con mayor cautela, al referirse a bancos centrales cuya arquitectura institucional responde a lógicas de naturaleza muy diversa— los marcos de gobernanza de otros bancos centrales, tanto del SEBC (en particular, los bancos centrales de Alemania, Finlandia, Letonia, República Checa o Suecia) como de fuera de la UE (en particular, en Europa, los bancos centrales de Noruega e Islandia; en el ámbito anglosajón, la Fed y los bancos centrales de Australia, Canadá y Nueva Zelanda; y, en el ámbito latinoamericano, los bancos centrales de Argentina, Chile y México).

## Agradecimientos

En el curso de la elaboración de este informe, el grupo interno de trabajo se ha beneficiado de las contribuciones de numerosas personas e instituciones. Sin su colaboración, la perspectiva comparada y la profundidad del análisis que contiene este informe no habrían sido posibles. En particular, resulta oportuno agradecer:

- a los servicios internos del Banco de España, que han ofrecido siempre su estrecha colaboración al grupo de trabajo aportando sus diferentes visiones, conocimientos y experiencias, y, de manera muy especial, a María González (Departamento de Vicesecretaría) y Julio Pardo (Departamento

Jurídico): su dedicación, profesionalidad y generosa colaboración han sido imprescindibles para llevar a término las distintas fases de este proyecto;

- al Central Bank Governance Forum del BIS y, en particular, a la responsable de su secretariado y de la unidad de estudios sobre banca central del BIS, Sarah Bell, por poner a disposición del Banco de España sus ingentes recursos de información y de análisis sobre la gobernanza de los bancos centrales; y
- a los bancos centrales de Bélgica, Francia, Italia, Irlanda y Reino Unido, que han compartido generosamente con el grupo de trabajo su experiencia.

## Bibliografía de acceso público

Autoridad Bancaria Europea. (2021). *EBA Report on the Supervisory Independence of Competent Authorities*.

Balls, Ed, James Howat y Anna Stansbury. (2018). "Central Bank Independence Revisited: After the financial crisis, what should a model central bank look like?". *M-RCBG Associate Working Paper Series, 87, Harvard Kennedy School, Mossavar-Rahmani Center for Business and Governance*.

Banco Central Europeo. (2025). *Informe de convergencia 2025*.

Bank for International Settlements. (2009). *El buen gobierno en los bancos centrales*. Central Bank Governance Group.

Bank for International Settlements. (2011). *El buen gobierno de los bancos centrales y la estabilidad financiera*. Central Bank Governance Group.

Baudino, Patrizia, Carlos Sánchez y Ruth Walters. (2021). "Institutional arrangements for bank resolution". *FSI Insights on policy implementation, 32, Bank for International Settlements*.

Berger, Helge, Volker Nitsch y Tonny Lybek. (2007). "Central bank boards around the world: Why does membership size differ?". *CESifo Working Paper Series, 1897, Center for Economic Studies and ifo Institute (CESifo)*.

Blot, Christophe. (2019). "Les banques centrales peuvent-elles encore être indépendantes?". *Revue Française d'Economie, XXXIII(3), pp. 127-164*.

Bossu, Wouter, y Arthur Rossi. (2019). "The Role of Board Oversight in Central Bank Governance: Key Legal Design Issues". *IMF Working Papers, WP/19/293, Fondo Monetario Internacional*.

Calvo, Daniel, Juan Carlos Crisanto, Stefan Hohl y Óscar Pascual Gutiérrez. (2018). "Financial supervisory architecture: what has changed after the crisis?". *FSI Insights on policy implementation, 8, Bank for International Settlements*.

- Carstens, Agustín. (2024). "Orígenes y fundamentos de la autonomía de bancos centrales" (ponencia en el marco de la conferencia "La independencia de los bancos centrales ante los retos presentes y futuros", organizada por el Banco de España y celebrada el 17 de enero de 2024).
- Central Banking Institute. (2022). *Governance Benchmarks 2022 report – central banks' essential frameworks*.
- Central Banking Institute. (2025). *Governance Benchmarks 2025 report – independence amid turbulence*.
- Claro, Sebastián, y Catalina Margulis. (2022). "Gobernanza de bancos centrales para los desafíos del siglo XXI." *Revista de Estudios Públicos*, 167, pp. 7-44.
- Cochrane, John H., y John B. Taylor (eds.). (2016). *Central bank governance and oversight reform*. Hoover Institution Press.
- Crowe, Christopher, y Ellen E. Meade. (2007). "The Evolution of Central Bank Governance around the World". *Journal of Economic Perspectives*, 21(4), pp. 69-90.
- D'Ambrosio, Raffaele, y Diane Fromage (eds.). (2025). "Resolution Authorities and their institutional settings in EU Member States". *Quaderni di Ricerca Giuridica*, 104, Banca d'Italia.
- Escrivá, José Luis. (2025). "Navegar por la complejidad: legitimidad y rendición de cuentas en los bancos centrales modernos (ponencia del gobernador del Banco de España en el marco de la International Legal Conference organizada por el Banco de España y celebrada el 19 de junio de 2025).
- Escrivá, José Luis. (2026). "El reto de la calidad institucional" (ponencia del gobernador del Banco de España en el marco del VI Observatorio de las finanzas, organizado por El Español e Invertia y celebrado el 17 de febrero de 2026).
- Fondo Monetario Internacional. (2024). *Spain. Financial Sector Assessment Program. Technical note on regulation and supervision of less significant institutions*. IMF Country Report No 24/261.
- Frisell, Lars, Kasper Roszbach y Giancarlo Spagnolo. (2008). "Governing the governors: A clinical study of central banks". *Sveriges Riksbank Working Paper Series*, 221, Sveriges Riksbank.
- Garriga, Ana Carolina. (2025). "Revisiting Central Bank Independence in the World: An Extended Dataset", *International Studies Quarterly*, 69(2).
- Goodhart, Charles, y Rosa Lastra. (2018). "Populism and Central Bank Independence". *Open Economies Review*, 29, pp. 49-68.
- Hernández de Cos, Pablo. (2020). "La independencia de las autoridades y supervisores económicos. El caso del Banco de España" (comparecencia del gobernador del Banco de España ante la Comisión para la Auditoría de la Calidad Democrática / Congreso de los Diputados, 22 de diciembre de 2020). *Documentos Ocasionales*, 2105, Banco de España.

- Innerarity, Daniel, Rosa M. Lastra y Joaquín Vial. (2025). Independencia, autonomía, transparencia y rendición de cuentas en el Banco de España. Informe Grupo de Expertos, Banco de España.*
- Jain B., Ravi Kumar, y A. K. Sohani (2012). Central banking governance: Issues and perspectives. Icfai University Press.*
- Laurens, Bernard J., Marco Amone y Jean-François Segalotto. (2009). Central bank independence, accountability, and transparency: A global perspective. International Monetary Fund, Palgrave Macmillan.*
- Lybek, Tonny, y JoAnne Morris. (2004). "Central Bank Governance: A Survey of Boards and Management". IMF Working Paper, 04/226, Fondo Monetario Internacional.*
- Lybek, Tonny. (2008). "Chapter 7. Central Bank Autonomy, Accountability, and Governance: Conceptual Framework". Current Developments in Monetary and Financial Law, 4, Fondo Monetario Internacional.*
- Margulies, Ben. (2022). "What is the right size for a central bank board?". Central Banking, 3 de junio.*
- Margulies, Ben. (2022). "Taking a cue from the top: governor turnover and independence". Central Banking, 22 de agosto.*
- Pringle, Robert, y Neil Courtis (eds.). (1999). Objectives, governance and profits of central banks. Central Banking Publications.*
- Quaglia, Lucia. (2008). Central banking governance in the European Union: A comparative analysis. Routledge.*
- Romelli, Davide. (2024). "Trends in Central Bank Independence: A De-jure Perspective". BAFFI CAREFIN Centre Research Paper, 217, Università Bocconi.*
- Sibert, Anne. (2006). "Central Banking by Committee". International Finance, 9(2), pp. 145-168.*
- Tucker, Paul. (2018). Unelected power: The quest for legitimacy in central banking and the regulatory state. Princeton University Press.*

## Anejo III:

# SIGLAS Y ABREVIATURAS

ACPR	<i>Autorité de contrôle prudentiel et de résolution</i>
AEPD	Agencia Española de Protección de Datos
AIReF	Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
AMCESFI	Autoridad Macprudencial Consejo de Estabilidad Financiera
BCE	Banco Central Europeo
BIS	Banco de Pagos Internacionales (Bank for International Settlements)
CE	Comisión Ejecutiva del Banco de España
CGob	Consejo de Gobierno del Banco de España
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
CNMV	Comisión Nacional del Mercado de Valores
CRD VI	Directiva (UE) 2024/1619 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2024, por la que se modifica la Directiva 2013/36/UE en lo referente a las facultades de supervisión, las sanciones, las sucursales de terceros países y los riesgos ambientales, sociales y de gobernanza
EBA	Autoridad Bancaria Europea
EEUU	Estados Unidos de América
Fed	<i>Federal Reserve System</i>
FMI	Fondo Monetario Internacional
JUR	Junta Única de Resolución
LABE	Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España
MUR	Mecanismo Único de Resolución
MUS	Mecanismo Único de Supervisión
OORR	Órganos rectores
SEBC	Sistema Europeo de Bancos Centrales
UE	Unión Europea

## Anejo IV:

# ÍNDICE DE ESQUEMAS

<b>Esquema 3.1</b>	Poderes de dirección y de gobierno .....	31
<b>Esquema 3.2</b>	La composición del órgano de gobierno en los bancos centrales de nuestro entorno....	35
<b>Esquema 4.1</b>	Diversidad de funciones y gobernanza en los bancos centrales de nuestro entorno....	52
<b>Esquema 4.2</b>	La composición del órgano de dirección en los bancos centrales de nuestro entorno....	60
<b>Esquema 4.3</b>	La configuración de la Comisión Ejecutiva en la LABE.....	62
<b>Esquema 5.1</b>	Autoridades involucradas en la designación y nombramiento de los miembros del órgano de dirección en los bancos centrales de nuestro entorno.....	77
<b>Esquema 5.2</b>	Duración y renovación de los mandatos de los miembros del órgano de dirección en los bancos centrales de nuestro entorno .....	85
<b>Esquema A1.1</b>	Los órganos rectores del Banco de España .....	96



BANCO DE **ESPAÑA**  
Eurosistema