

**29.04.2019**

**“Instituciones independientes: condiciones y retos”**

Coloquio Universidad de Navarra (Madrid)

Margarita Delgado  
Subgobernadora

---



Buenos días y muchas gracias a la Universidad de Navarra por esta amable invitación. Estoy encantada de estar aquí con mis apreciados colegas en este coloquio sobre las condiciones y los retos que afrontamos las autoridades independientes.

Tanto la literatura económica como la experiencia práctica en distintos países, subrayan la idea de la independencia de las autoridades y supervisores económicos como algo particularmente relevante. Los “supervisores económicos” independientes tienen, de hecho, una larga tradición en los países desarrollados y constituyen un pilar fundamental de su estructura institucional. Por ello creo que estamos todos de acuerdo en que la independencia es un valor que no solo debemos preservar, sino reforzar en beneficio de esos objetivos.

Por supuesto, la independencia no es un fin en sí mismo, sino un medio necesario para alcanzar de manera eficaz los objetivos de interés general que las instituciones tenemos encomendados. En todo caso, es muy importante que la independencia sea inseparable de otros principios: la responsabilidad y la rendición de cuentas, que permitan evaluar la adecuación de las actuaciones de las autoridades independientes a sus mandatos, reforzando su credibilidad y, en última instancia, también su eficacia. Por supuesto, la independencia implica también estar a la altura de los estándares más altos de transparencia, integridad y gobernanza.

La pregunta sobre cómo lograr que la independencia sea efectiva resulta muy relevante, pero antes de contestarla me gustaría plantear brevemente una cuestión previa: ¿por qué es necesario dotar de independencia a los supervisores económicos? Creo que es importante dar esa respuesta previa porque, como decía, la independencia nunca puede ser un fin en sí mismo. Por último, me gustaría cubrir brevemente la necesidad de equilibrar la independencia con la necesaria rendición de cuentas.

### **Razones que justifican la independencia**

El funcionamiento de los “supervisores económicos” se rige por unos mandatos inspirados en el interés general y que les han sido encomendados por los poderes públicos.

Simplificando un poco, en el caso concreto de Banco de España, tenemos un mandato de estabilidad de precios, como autoridad monetaria, integrada en el Eurosistema, así como de vigilancia de la salud del sistema financiero y de protección de los clientes de servicios financieros.

En relación al mandato de estabilidad de precios cabe reseñar que el papel de las expectativas, en el comportamiento de los agentes económicos, justifica la delegación del control de la inflación a un organismo independiente, para evitar políticas monetarias orientadas a estimular continuamente la demanda agregada a corto plazo y que terminan traduciéndose únicamente en mayor inflación. Los estudios empíricos tienden a corroborar que un mayor grado de independencia está correlacionado con un menor nivel de inflación, sin que ello haya conllevado costes en forma de menor crecimiento económico.

Por lo que respecta al mandato de supervisión bancaria y protección del consumidor, constatamos también que los conflictos de intereses entre gobiernos y supervisores, la necesidad de evitar actuaciones ligadas al ciclo electoral, los problemas de inconsistencia temporal y geográfica en la UE o el carácter eminentemente técnico del desarrollo de las funciones supervisoras, justifican también que esta sea ejercida por una institución

independiente. Reflejo de todo ello fue la asunción, por parte del Banco Central Europeo, de las responsabilidades de supervisión de las instituciones financieras significativas europeas a partir de 2014.

En definitiva, la delegación de estas tareas en organismos independientes tiene como objetivo alcanzar de manera más eficaz las funciones de interés general que estas instituciones tienen encomendados. La independencia ayuda a la eficacia en la medida que permita que su actuación sea imparcial, en defensa del interés general y protegida de la influencia tanto del gobierno como de los intereses privados.

Como ya he mencionado, el valor de la independencia es particularmente importante cuando los efectos de su actuación solo se observan en el medio y largo plazo e incluso conllevan costes a corto plazo. Es evidente que asumir esta visión de largo plazo puede resultar más difícil para el Gobierno, que puede estar tentado a priorizar consideraciones ligadas a su posibilidad de reelección y, por tanto, de corto plazo.

Un punto adicional, muy relevante para toda la administración pública, se relaciona con la necesidad de evitar la denominada “captura supervisora”. Evidentemente, el supervisor debe ser independiente no solo del Gobierno, sino también de las entidades bajo su supervisión, por lo que debe actuar siempre en defensa del interés general, sin atender a presiones o intereses particulares de entidades concretas o del sector en su conjunto. Por supuesto, actuar con independencia no es lo mismo que actuar de modo arbitrario o injusto.

Otro problema que ya he citado y que está claramente asociado con la falta de independencia de las instituciones es el conocido como de “inconsistencia temporal”. Si la vigencia de una regulación depende de la voluntad del gobierno de turno, este puede carecer de incentivos a mantener los compromisos anteriores, lo que puede generar que las decisiones regulatorias no tengan las consecuencias deseadas si los agentes económicos anticipan que aquellas podrían ser revisadas en el futuro.

Estos problemas se reducen con reguladores independientes, ya que sus responsables suelen ser nombrados por un periodo de tiempo superior al ciclo electoral y con objetivos a largo plazo.

### **Medidas para asegurar que la independencia sea efectiva**

Centrándome ya en la cuestión principal de este coloquio, quería señalar que, para que la independencia sea efectiva: (i) debe de estar formalmente reconocida y (ii) debe afectar a distintas dimensiones del organismo: la institucional, la legal, la funcional, la organizativa, la financiera y la personal de sus responsables.

La independencia del Banco de España viene establecida en la Ley de Autonomía de 1994, en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y en el Reglamento del Mecanismo Único de Supervisión. Esta independencia no es una mera fórmula legal, sino que está plenamente reconocida:

1. En primer lugar, la independencia institucional confiere capacidad a los órganos rectores para actuar con autonomía. De hecho, y tal y como prevé su Ley de Autonomía, el Gobierno no puede dar instrucciones al Banco de España, ni este puede recabarlas o aceptarlas, en el ejercicio de las funciones que se derivan de la pertenencia al Sistema Europeo de Bancos Centrales. Estos principios son aplicables también a las funciones que se ejercen en el seno del Mecanismo Único de Supervisión.

2. La independencia legal no sólo se plasma en la personalidad jurídica propia del organismo para actuar en su propio nombre, sino en la capacidad de emitir decisiones jurídicamente vinculantes en el ámbito de sus competencias. En este aspecto baste señalar que el Banco de España tiene personalidad jurídica propia, distinta de la de cualquier otra administración o institución.
3. La independencia personal de sus máximos representantes requiere que el nombramiento, el ejercicio de sus mandatos y el cese del cargo deban estar previa y explícitamente previstos, así como estar sujetos a una serie de garantías que los preserven de toda injerencia. Tanto la figura del Gobernador, como la mía propia, tienen reforzada su independencia con respecto a los poderes políticos y al sector supervisado, entre otras medidas, mediante: (i) la duración de nuestro mandato se fija en seis años (superior al ciclo electoral) y sin posibilidad de renovación; (ii) el establecimiento de causas tasadas para el cese del cargo de Gobernador, Subgobernador y consejeros no natos; (iii) el régimen de incompatibilidades al que están sujetos el Gobernador, el Subgobernador y los consejeros, y (iv) la prohibición de ejercer actividad profesional relacionada con las entidades de crédito o con los mercados de valores en un período de dos años posterior al cese en el cargo.
4. La independencia funcional garantiza la capacidad del organismo para ejercer todas las funciones y competencias que le han sido encomendadas para cumplir su mandato.
5. La independencia financiera es imprescindible para garantizar que el organismo cuente con los recursos financieros y humanos suficientes y que estos están organizados y estructurados de la forma más conveniente para la consecución del mandato. En este sentido, el Banco de España cuenta con un presupuesto propio que le permite obtener los recursos económicos necesarios para el desarrollo de sus funciones.
6. Por lo que se refiere a la independencia organizativa, el Banco de España goza de autonomía para establecer su organización interna y, especialmente, su política de personal. Conviene recalcar en todo caso que el Banco de España, por imperativo legal, selecciona a su personal respetando los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad y que el mismo está vinculado al Banco por una relación de derecho laboral.

Por tanto, cabe concluir que el nivel de independencia financiera y organizativa del Banco de España resulta adecuado para la consecución de sus objetivos.

### **Rendición de cuentas como contrapeso de la independencia**

Quisiera finalizar reflexionando brevemente sobre la importancia de la rendición de cuentas. En un estado democrático, a todo organismo u autoridad independiente se le debe exigir transparencia y rendición de cuentas respecto a sus decisiones, como elementos imprescindibles para otorgarle legitimidad.

Es un hecho que la crisis financiera global ha provocado que aumenten las exigencias de los bancos centrales en este campo, dado que, por una parte, la política monetaria ha ampliado su instrumental con medidas más complejas y, por otra, los bancos centrales han asumido más responsabilidades en el ámbito de la estabilidad financiera, en particular en lo relativo a supervisión macroprudencial.

La rendición de cuentas de las actuaciones y actividades de los organismos y autoridades independientes debe realizarse preferentemente ante el Parlamento. A este respecto existe

control parlamentario directo sobre el Presupuesto del Banco de España y sobre su Balance y Cuenta de Resultados; también se remiten de manera regular a las Cortes Generales Informes y Memorias como, por ejemplo, el Informe Anual, el Informe Institucional, la Memoria de Supervisión o de actuaciones sancionadoras.

Dentro de este ejercicio de rendición de cuentas ante el Parlamento también está establecida la comparecencia del Gobernador ante la Comisión de Economía del Congreso, para presentar el Informe Anual y para analizar las propuestas de los Presupuestos Generales del Estado.

Más allá de la rendición de cuentas, la transparencia institucional es también un principio básico en el correcto funcionamiento de los organismos públicos independientes, en particular dado que la confianza y la credibilidad en estas instituciones son la base de su eficacia.

El Banco de España tiene una amplia tradición en la publicación de informes que gozan de un reconocido rigor y prestigio y que cubren diferentes ámbitos de la actuación de la institución, tratando siempre de llegar a un amplio espectro de público.

También es nuestro objetivo aumentar la participación del Banco en aquellos foros académicos, profesionales y sociales, donde nuestra presencia pueda resultar provechosa, así como la utilización de nuevos instrumentos de comunicación, como la apertura reciente de una cuenta de Twitter, o contactos regulares con la prensa en los que se pretende explicar el contenido de nuestros informes de una manera más accesible

El Banco ha incrementado también el nivel de información del Portal de Transparencia, incorporando un mayor detalle en las agendas y comparecencias tanto del Gobernador como mías, así como de aquellos documentos que integran el marco de actuación ético de los altos cargos.

En este sentido, tanto el Gobernador como yo misma, como representantes del Consejo de Gobierno del BCE y del Mecanismo Único de Supervisión, respectivamente, acabamos de firmar un nuevo código de conducta que incrementa nuestro compromiso personal con los estándares éticos más elevados con el objetivo de garantizar nuestra independencia del sector público y privado y evitar posibles conflictos de interés.

Por último quería señalar que el Banco está en proceso de elaboración de un plan estratégico, cuya fecha de finalización se prevé para la segunda mitad de este año y cuyo contenido esencial se hará público. Más allá de la importancia que supone este ejercicio desde el punto de vista interno, creo que la elaboración y publicación de este plan resulta un elemento fundamental de incremento de la transparencia, que facilitará la valoración de la eficacia de las actuaciones del Banco.