



Regulación y supervisión bancaria: hacia la simplificación





El presente informe ha sido elaborado por PwC a petición de la Asociación Española de Banca (AEB) y de la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA).



Contenido

Resumen ejecutivo	02
01. El sector bancario en Europa. Un motor crucial para recuperar el crecimiento	07
02. Nuevos riesgos, viejas soluciones. El “capitalcentrismo” a debate	19
03. Regulación y supervisión. La pinza de acero	27
04. Un cambio necesario y posible. Ideas para reformar un modelo agotado	35
Bibliografía	44

Resumen ejecutivo

“Nada perdura sin cambio”.

Heráclito

La cuestión está sobre la mesa. Recientes estudios y trabajos, como el muy comentado informe Draghi, coinciden en señalar la falta de vigor de la economía europea y su pérdida de competitividad frente a otras regiones y países, como es el caso de Estados Unidos. La baja productividad y la escasez de inversión, entre otros factores, explicarían el letargo en el que se encuentra sumida la actividad económica de la Unión Europea en lo que va de siglo. Esta situación podría complicarse y alargarse en el tiempo si llegasen a implementarse las políticas arancelarias que la administración Trump ha anunciado durante el primer trimestre del año.

En este escenario de fragilidad de la economía europea, la banca debe ser parte de la solución y jugar un papel determinante como motor de la recuperación. Su función como canalizadora de la inversión productiva, en especial de la dirigida a I+D+i, es fundamental para impulsar la productividad y la competitividad de la economía.

La pregunta que se plantea, y que está en el origen y en el trasfondo de este informe, sería la siguiente: ¿Es el actual modelo de regulación y de supervisión bancaria en Europa el adecuado para afrontar los actuales retos del sector y de la economía europea en su conjunto?

El actual marco regulatorio y supervisor nace de la crisis financiera que estalló en 2008. La crisis desnudó las deficiencias del sistema anterior, y las autoridades europeas y mundiales reaccionaron para construir un nuevo modelo, más sólido, que ha venido funcionando con notable eficacia desde entonces. La creación de la Unión Bancaria, que se

puso en marcha en 2014, ha impulsado la existencia de entidades financieras más resistentes. Tiene todavía retos no resueltos (fundamentalmente, la creación de un fondo común de garantía de depósitos, el llamado tercer pilar de la Unión Bancaria), pero esas carencias no pueden ocultar que durante la última década el sistema bancario ha progresado mucho en términos de saneamiento del balance, solvencia, liquidez, gobernanza y gestión del riesgo. Su fortaleza se puso de relieve durante la pandemia de 2020, cuando la coordinación de bancos, reguladores y supervisores permitió parar el golpe brutal en la economía, y también con ocasión de las tensiones económicas provocadas por los posteriores cuellos de botella o de la inflación como consecuencia de la guerra en Ucrania.

Sin embargo, frente a estos antecedentes muy positivos, hay crecientes evidencias de que el actual modelo ha empezado a agotarse. El capital, como principal herramienta de prevención y control, ignora que el espectro de riesgos de los bancos ha evolucionado. Los riesgos financieros, como el de crédito, que están cubiertos directamente por el capital, no son en la actualidad la principal amenaza para la estabilidad bancaria. En los últimos años, los bancos que han colapsado lo han hecho por problemas de liquidez o de blanqueo de dinero, frente a los cuales los colchones de capital son inútiles. Otros riesgos no tradicionales, como el medioambiental, el tecnológico o el “ciberriesgo”, que tampoco deberían ser cubiertos con capital, quitan el sueño a los gestores bancarios tanto o más que, por ejemplo, el riesgo de crédito.



Frente a este repertorio de riesgos (nuevos, emergentes o ambos), la principal arma de reguladores y supervisores no ha cambiado; sigue siendo el viejo remedio del capital. Y, paradójicamente, su munición es cada vez de mayor calibre. La presión ejercida por los supervisores a través de los requerimientos de capital, principalmente por el uso generalizado del P2R (el requerimiento del Pilar 2 del Proceso de Revisión y Evaluación Supervisora, o SREP, en inglés) y por la activación de las herramientas macroprudenciales, se ha endurecido de forma casi ininterrumpida durante los últimos años. Si tomamos como referencia la situación previa a la crisis de 2008, las exigencias de capital titular (requerimiento de capital tradicional) y suplente (MREL/TLAC) se han más que triplicado. No deja de ser sorprendente esta evolución cuando la tasa de morosidad de la banca europea, que es un indicador fundamental del riesgo de crédito, ha caído espectacularmente en la última década. Los requerimientos de capital totales han seguido subiendo incluso en los dos últimos ejercicios, en

los que las entidades han mejorado significativamente sus resultados, han fortalecido sus balances tras la subida de los tipos de interés y han reforzado sus marcos de gobernanza.

Otro problema que se ha detectado es la profusión de reglas y desarrollos normativos (en algunos casos desbordando arbitrariamente lo que marca la legislación básica), que inundan los departamentos de Cumplimiento de las entidades, con el consiguiente desgaste de recursos humanos y económicos. La complejidad del cuerpo normativo, a la que contribuyen, entre otros, las autoridades europeas (reguladoras y supervisoras), complica la gestión de las entidades de crédito y es una de las causas de la falta de alineación del marco regulador y supervisor de las entidades financieras europeas con el de otras jurisdicciones, en especial la de Estados Unidos, donde se ha iniciado recientemente un proceso de desregulación en el sector financiero, que podría ensanchar la desventaja competitiva de los bancos europeos en este ámbito.

Frente a estos dos graves problemas (la inadecuación del capital para abordar los riesgos emergentes y la pesada carga regulatoria), cabe la posibilidad de desarrollar un conjunto de medidas, necesarias y posibles, que se pueden sintetizar así:

- Aunque el requerimiento de capital se mantenga específico para cada entidad, se podría anunciar al mercado el fin de los requerimientos de capital crecientes mientras perdure la situación actual, lo que ayudaría decisivamente a que los bancos recuperaran con firmeza su cotización en bolsa. Mientras siga creciendo la solvencia percibida por el supervisor (requerimientos de capital), la solvencia percibida por el mercado (precio sobre valor en libros) no se recuperará. Los bancos deberían cotizar por encima de su valor contable, como en Estados Unidos, para evitar un foco de inestabilidad. La cotización en bolsa es también una variable que influye en la capacidad de las instituciones de crédito para atraer capital y, por lo tanto, condiciona su estabilidad y su sostenibilidad a largo plazo.
- Cambiar el foco del modelo supervisor para sustituir la presión sobre el capital por medidas de carácter cualitativo, que son más apropiadas para dar respuesta a riesgos como los de

resiliencia operativa, medioambientales, de liquidez o de blanqueo de capitales, tal y como anticipa el informe de expertos encargado por el MUS. En ese sentido, sería deseable profundizar en la metodología del SREP de manera que el nuevo modelo en el que está trabajando el supervisor europeo no sea inflacionista en términos de requerimientos de capital para evitar que produzca un solapamiento entre el enfoque holístico y la metodología *risk by risk*. Asimismo, debería ampliarse el catálogo y la eficacia de las medidas cualitativas enfocadas a dar cobertura a los riesgos específicos no tradicionales. De cualquier modo, el mayor peso de las medidas cualitativas en los procesos de supervisión no debería conducir ni a la extralimitación ni a una inflación de expectativas.

- Simplificar y hacer más eficiente el marco normativo, tanto en materia de regulación como de supervisión. El principio filosófico de la navaja de Ockam, que aconseja desprenderse de lo superfluo y elegir la solución más sencilla a la hora de resolver un problema, podría servir de inspiración. En cuestiones regulatorias, las normas de nivel 2 y 3 no deberían endurecer per se el contenido de las de nivel 1. En todo caso, la simplificación de los niveles 2 y 3 habría de evitar una mayor discrecionalidad



supervisora que impactase en la armonización y homogeneización de los criterios supervisores. En materia de supervisión, medidas concretas para agilizar los procedimientos serían racionalizar las obligaciones de información; coordinar mejor los trabajos de los equipos conjuntos de supervisión y de las inspecciones in situ para impedir duplicidades; evitar imponer soluciones estandarizadas para resolver problemas específicos de las entidades y respetar la autonomía de los bancos en la solución de sus problemas, así como mejorar la transparencia en la comunicación de los supervisores. En la misma línea, sería conveniente facilitar las operaciones de titulización, tal y como han anunciado las autoridades reguladoras y supervisoras, que han iniciado un proyecto piloto para hacer el proceso de autorización más rápido.

- Otra posible solución, de carácter más conceptual, sería ampliar el rango de objetivos, a semejanza de lo que ha hecho el Reino Unido. Desde 2023, el supervisor británico ha adoptado como objetivo secundario de su política la competitividad y el crecimiento económico. Esa formulación permitiría reorientar el marco regulador y supervisor, hasta ahora concentrado casi en exclusiva en la estabilidad financiera, y abrir la puerta

a nuevas sensibilidades o preocupaciones, adaptándolo a la realidad del sector y a las necesidades de la actividad económica. No sería una reforma extemporánea, teniendo en cuenta que uno de los objetivos del Banco Central Europeo (BCE) es apoyar las políticas económicas de la Unión Europea para contribuir a la consecución de los objetivos de ésta, como pueden ser la mejora de la competitividad y de la productividad.

En resumen, la actual situación del marco regulatorio y supervisor europeo requiere una llamada a la acción. Los excesos del capitalcentrismo y la jungla normativa en la que están atrapados los bancos, restringen su capacidad para competir a nivel internacional y, lo que es todavía más importante, les impide financiar adecuadamente las actividades productivas, en un nuevo contexto macroeconómico y geopolítico extremadamente exigente, que son en definitiva la palanca sobre la que ha de apoyarse el crecimiento de la economía europea. Frente a esa realidad tangible, no podemos quedarnos quietos.





El sector bancario en Europa.

Un motor crucial para recuperar el crecimiento

Los bancos conectan a quienes tienen dinero con quienes lo necesitan. Funcionan como intermediarios: los depositantes confían su dinero a la entidad, que luego lo presta a aquellos que buscan financiación, como familias y empresas. A cambio de esta intermediación, el banco obtiene un beneficio en forma de interés por el margen entre los ingresos de los préstamos que otorga y los costes de los depósitos que capta proporcionando un servicio clave para la actividad económica.

En esta función como intermediarios, los bancos desempeñan un papel fundamental facilitando la disponibilidad de recursos financieros (cuentas corrientes, líneas de crédito, productos de ahorro, etc.).

Otra actividad crucial del sector bancario es la financiación de proyectos de largo plazo, como los de infraestructuras, digitalización y transición energética. Estas inversiones, necesarias para el desarrollo y la competitividad, suelen requerir grandes cantidades de capital, y los bancos cumplen un rol clave al canalizar recursos hacia sectores estratégicos.

Además, las entidades de crédito apoyan la política monetaria y la estabilidad financiera. A través de su interacción con los bancos centrales, los bancos comerciales contribuyen a la implementación de políticas que regulan la oferta monetaria y las tasas de interés en la economía. Por ejemplo, cuando un banco central decide aumentar o reducir los tipos de interés para controlar la inflación, son los bancos quienes implementan estos cambios en sus productos financieros, afectando así al consumo y a la inversión de manera agregada.

Por otro lado, las entidades financieras ofrecen servicios transaccionales (pagos, transferencias, depósitos, etc.) que son vitales para la actividad de empresas y particulares. Asimismo, ejercen una función de vigilancia en la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo y recaudan impuestos en nombre de las administraciones. Por otra parte, su contribución fiscal, que se materializa a través del Impuesto de Sociedades y de varios tributos específicos del sector, es también importante para el sostenimiento de las finanzas públicas y para la recaudación de impuestos.

El lubricante de la inversión productiva

La banca es esencial en la economía debido a su capacidad para reducir los costes de transacción e información que tendrían las personas y empresas si se prestasen el dinero por su cuenta. Cuando un banco actúa como intermediario financiero, elimina la necesidad de que cada ahorrador evalúe y supervise individualmente a cada posible prestatario, una gestión compleja y costosa (en tiempo y recursos) y que llevaría asociada un elevado riesgo para los individuos. Los bancos, al contar con sistemas especializados de evaluación y control de riesgos, pueden reducir significativamente estos costes y lubricar el proceso para que el capital fluya hacia proyectos viables y productivos. Sin esta intermediación bancaria, los prestamistas individuales deberían asumir el riesgo y el coste de investigar a los prestatarios, lo que desincentivaría la inversión y podría llevar a un mercado de crédito ineficiente y fragmentado. En este sentido, los bancos no solo hacen que el proceso de préstamo sea más accesible y seguro, sino que también mejoran la eficiencia económica, al canalizar los recursos hacia quienes pueden generar un mayor beneficio con ellos.

Gráfico 1. El papel de la intermediación bancaria en el crecimiento económico



Fuente: Análisis de PwC.

La banca desempeña así un rol fundamental como canalizadora de inversión productiva en la economía, facilitando el flujo de capital desde quienes tienen ahorros hacia quienes necesitan fondos para realizar inversiones que fomenten el crecimiento y la innovación. Diversos estudios (Levine o Stiglitz y Weiss) destacan que los bancos, al consolidar y movilizar los depósitos de los agentes económicos, tienen la capacidad de impulsar el crecimiento económico mediante la creación de empleo y el incremento de la actividad empresarial.

Además de proveer financiación, la banca también ejerce una función de evaluación y selección de proyectos de inversión, ayudando a canalizar los recursos limitados hacia las iniciativas más rentables. Esta capacidad de selección y asignación de fondos es esencial, ya que evita que el capital se destine a proyectos improductivos, contribuyendo a la estabilidad y al crecimiento sostenido de la economía.

Asimismo, al promover la inversión en sectores estratégicos, los bancos tienen un impacto directo en la productividad y competitividad de las economías. En países con un fuerte apoyo bancario para la inversión en I+D+i, el crecimiento de la productividad industrial puede ser hasta un 50% superior en comparación con países con sistemas bancarios menos

desarrollados (Rajan y Zingales). Otros estudios muestran que, en economías con un sistema bancario eficiente, la productividad puede aumentar hasta en un 30% y la inversión en infraestructuras y tecnologías financiadas por la banca puede acelerar el crecimiento de sectores estratégicos.

La conexión con el crecimiento económico el progreso social

La conexión entre el desarrollo financiero y el progreso económico está bien documentada, ya que un sistema bancario con mayor penetración facilita la acumulación de capital, la innovación y una asignación más eficiente de los recursos. Esta correlación es especialmente intensa en la etapa inicial del desarrollo, ya que permite a los países con ingresos reducidos superar la carencia de capital y los obstáculos para el acceso al crédito que impiden la expansión de los sectores productivos.

También existe una conexión muy significativa entre el desarrollo financiero y el progreso social. La inversión es el principal factor que explica las diferencias en renta per cápita entre las diferentes jurisdicciones. La banca juega un papel muy importante en este proceso de inversión.

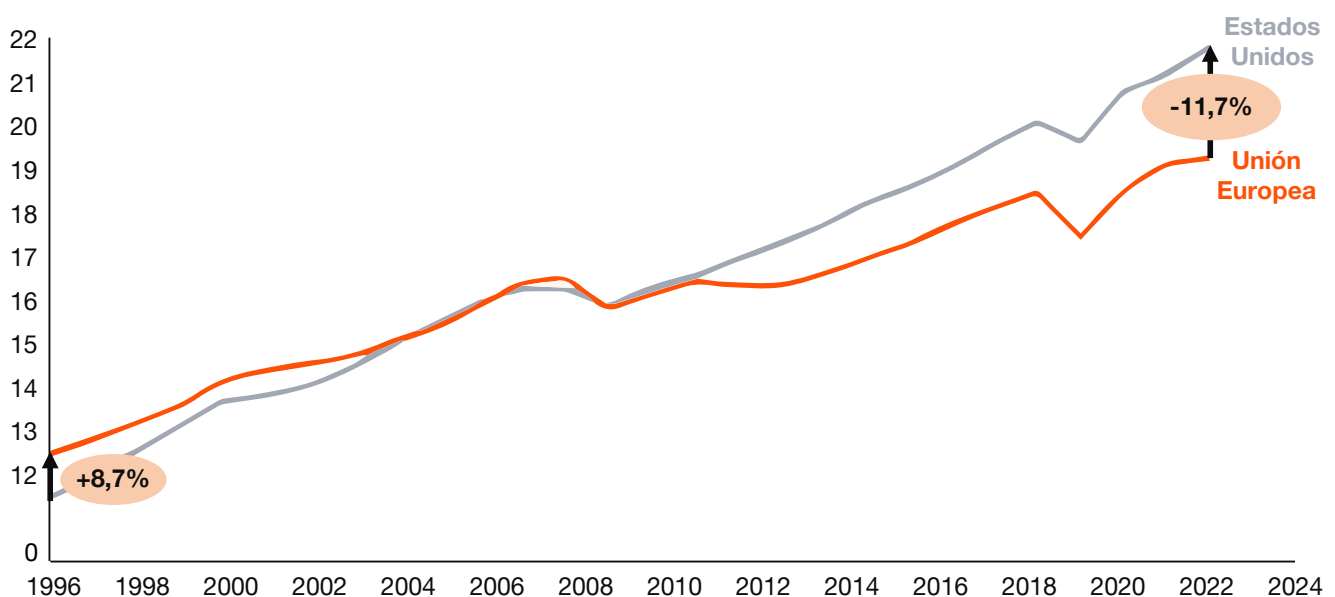
En el caso de la Unión Europea, el índice de desarrollo financiero, según el Banco Mundial, es del 0,7 sobre un máximo de 1, lo cual sugiere que hay todavía margen para potenciar el impacto positivo de la actividad bancaria e impulsar el crecimiento económico de los distintos estados miembros. Además, a los niveles actuales de la UE, la relación entre el sistema bancario y el crecimiento económico es tan estrecha que resulta complicado aislar el efecto de cada una de las dos variables por separado. La influencia mutua hace que el desarrollo financiero contribuya al crecimiento económico y que al mismo tiempo los ingresos económicos favorezcan la penetración bancaria.

En este contexto, es importante analizar los principales retos económicos que enfrenta Europa para comprender el papel que los bancos pueden desempeñar en su solución. ¿Son capaces las entidades de crédito europeas de afrontar estos desafíos? ¿Requiere el propio sector bancario de reformas específicas para ayudar a resolver los problemas económicos de Europa?

La brecha en PIB y renta 'per capita'

A mediados de la década de 1990, la economía europea superaba a la de Estados Unidos en tamaño, con un PIB un 8,7% superior. Sin embargo, la diferencia se fue reduciendo progresivamente y la tendencia se invirtió con la gran crisis financiera de 2008. Desde entonces, el mayor crecimiento sostenido de la economía estadounidense ha provocado una creciente divergencia en la magnitud de ambas economías. En 2023, el PIB de la UE (19 billones de dólares) era un 11,7% inferior al de Estados Unidos (22 billones). También hay una brecha muy significativa en términos de renta *per capita* en paridad de poder adquisitivo. En ese mismo año, cada estadounidense generaba una renta en promedio de 65.182 dólares, mientras que para los europeos era de 42.792, un 34% menos.

Gráfico 2. Evolución del PIB total de EE. UU. y la UE (1996-2023, USD a precios constantes de 2015)



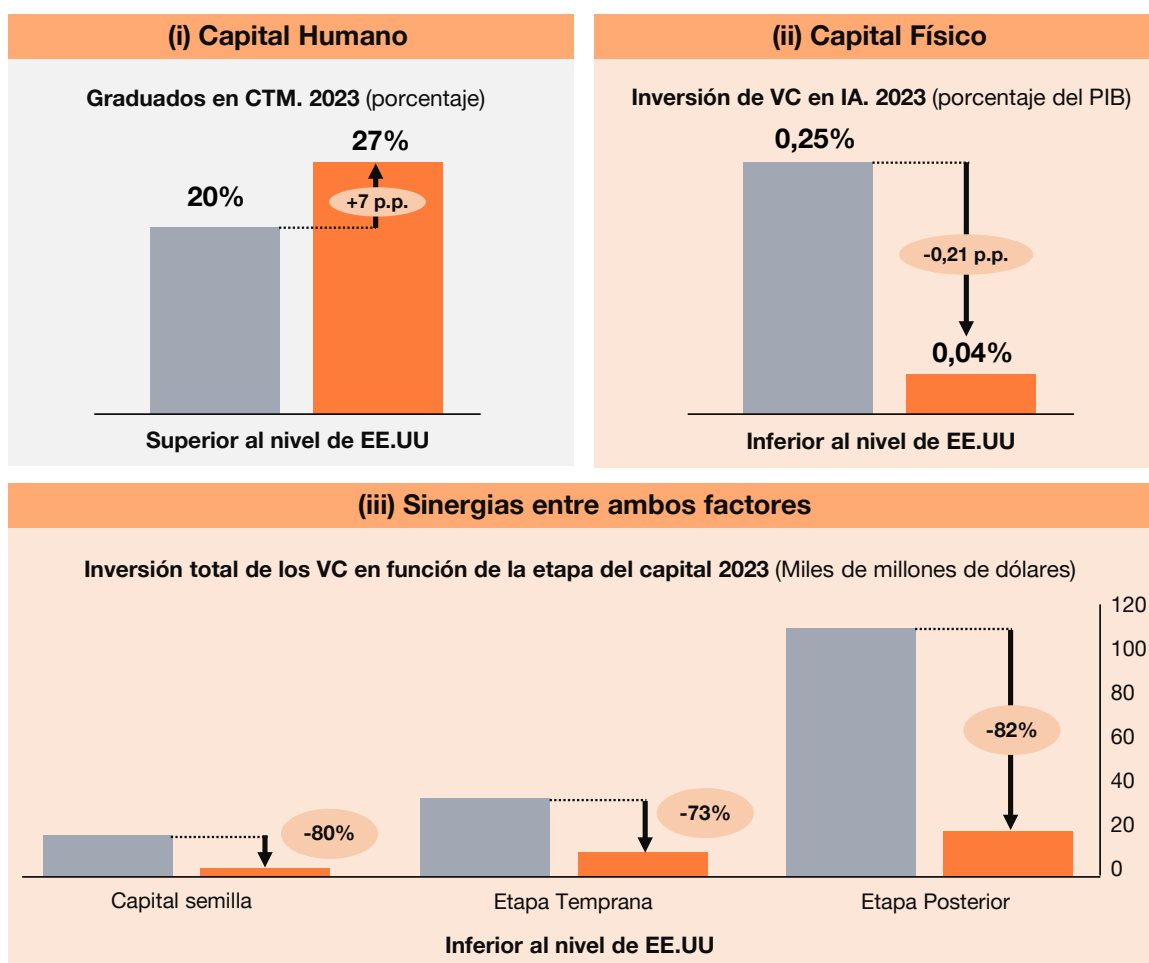
Fuente: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Varios factores pueden explicar estas divergencias. Pero la variable fundamental que resume el reto de Europa es la brecha de productividad. Según el informe de Mario Draghi (*El futuro de la competitividad europea, 2024*), elaborado por el expresidente del Banco Central Europeo (BCE) a petición de la Comisión Europea, la productividad explicaría hasta el 72% de la diferencia entre el PIB *per cápita* de Estados Unidos y la zona del euro. El concepto de productividad abarca principalmente tres dimensiones: el uso del capital humano, que incluye tanto la estructura de la población activa como su nivel de formación y conocimiento; la utilización y la intensidad del capital físico y tecnológico; y la sinergia entre ambos factores, es decir, cómo un trabajador capacitado y

especializado puede potenciar su rendimiento a través del empleo de nueva maquinaria y activos intangibles en la economía.

Además, la productividad se vuelve aún más importante en un contexto marcado por el déficit de nacimientos en Europa. Durante la segunda mitad del pasado siglo uno de los pilares del crecimiento económico de la Unión Europea fue el crecimiento demográfico y el aumento de la población activa. Esto provocó que, aunque el PIB *per cápita* mantuvo ritmos de crecimiento reducidos, el PIB total generado en el conjunto de la región no paró de crecer. Sin embargo, a partir de 1990 el aumento de la población se ralentizó, e incluso en 2011 y 2020 se registraron caídas en el número de habitantes. Las expectativas en el

Gráfico 3. Comparativa entre la Unión Europea y Estados Unidos en algunas variables clave de la productividad



Fuente: OCDE, Eurostat e informe Draghi.

largo plazo tampoco son halagüeñas. Se estima que a partir de 2040 se perderán más de dos millones de trabajadores por año.

Draghi: sin inversión no hay paraíso

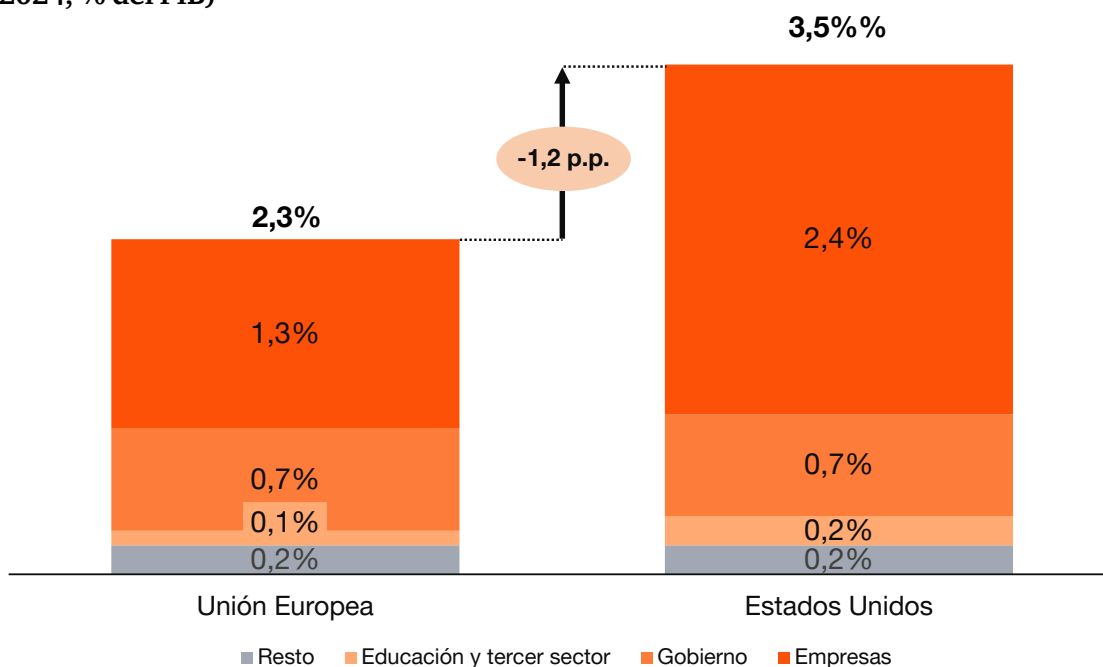
Otra variable clave vinculada a la mayor productividad de una economía en el medio y largo plazo es la inversión. En concreto, la inversión en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i). Según los últimos datos de 2021, el gasto en I+D+i en Europa representó el 2,3% del PIB, frente al 3,5% en EE. UU..EEUU. Esta brecha se explica en buena parte por la diferencia en el gasto del sector privado (ver gráfico 4).

El déficit de inversión por parte del sector privado tiene su raíz en la estructura productiva y en la menor penetración del sector tecnológico en la Unión Europea. En los últimos años, en EE. UU. los principales inversores en I+D+i ya no son las industrias farmacéutica y del automóvil, sino el sector tecnológico. En la UE, en cambio, lo sigue siendo el automóvil.

Si la productividad explica el 72% de la brecha de PIB y de renta *per capita* entre EE. UU. y la UE, el informe Draghi atribuye el 28% restante al factor trabajo, que puede justificarse por las diferencias en horas trabajadas. Según los últimos datos de la OCDE, relativos a 2022, los estadounidenses trabajan 1.804 horas al año, un 15% más que los europeos, que lo hacen durante 1.571 horas.

Dado el problema de la baja productividad europea, tanto el informe Draghi como el elaborado por un grupo de expertos encabezado por el ex primer ministro italiano Enrico Letta (*Mucho más que un mercado, 2024*) coinciden en la necesidad de invertir como apuesta imprescindible para construir una economía más próspera y eficiente. En concreto, y según las estimaciones del informe Draghi, la Unión Europea necesitaría aumentar su inversión entre los 750.000 y los 800.000 millones de euros anuales entre 2025 y 2030. Estas cifras representarían entre el 4,4 y el 4,7% del PIB de la UE, casi tres veces más, en términos relativos, que la inversión realizada por EE. UU. en Europa con el famoso plan Marshall para la reconstrucción de Europa tras la Segunda Guerra Mundial.

Gráfico 4. Inversión en I+D+I según su origen (2024, % del PIB)



Fuente: Comisión Europea, con datos de Eurostat y OCDE.

Esta inversión adicional incluye financiación concreta para los grandes retos de la Unión Europea: la descarbonización y la transición energética, la digitalización y el uso de tecnologías avanzadas, el impulso de la innovación y el incremento de las capacidades de defensa y seguridad (ver gráfico 5).

Las inversiones clasificadas en estos cuatro ámbitos afectarán al conjunto del tejido empresarial europeo. Aunque la iniciativa ha de partir del sector público, será clave también la movilización del sector privado, tanto de las grandes como de las pequeñas y medianas empresas. Las pymes, en particular, que representan el 99% del tejido empresarial europeo y generan más del 63% de los empleos en la región, tienen mayores dificultades para acceder a fuentes de financiación. En este contexto, el sector bancario se convierte en una pieza clave para facilitar el acceso a la financiación necesaria, proporcionando los recursos y el apoyo financiero que les permitan a las empresas, sobre todo a las pymes, acometer estas inversiones. La importancia de las entidades de crédito para la actividad de las pymes es especialmente acusada en Europa.

La catálisis del cambio

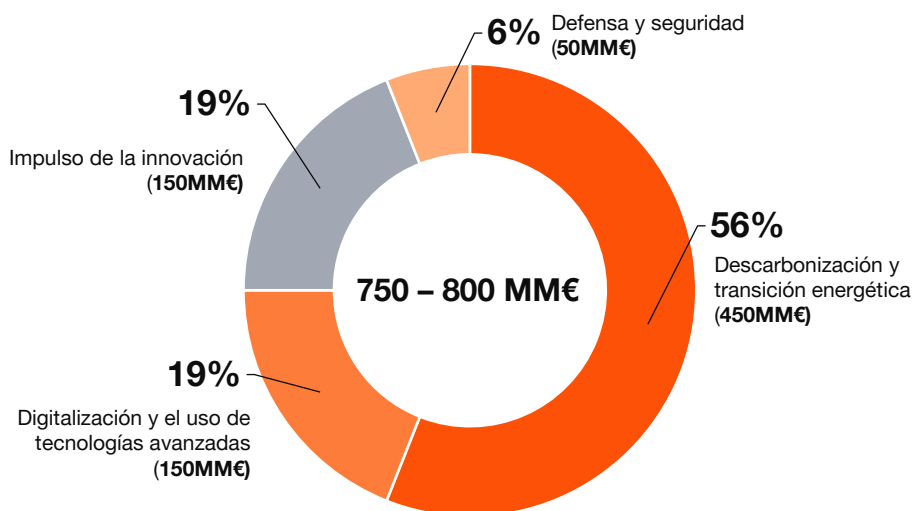
Por todo ello, para cerrar la brecha de inversión con Estados Unidos, Europa necesita un sistema

financiero que pueda responder a las altas demandas de financiación en sectores estratégicos. En la UE, el sector bancario concentra la mayor parte de esta capacidad, actuando como la fuente principal de financiación tanto de los hogares como de las empresas.

De hecho, aunque la UE cuenta con una economía de menor tamaño que la de Estados Unidos, el nivel de depósitos en los bancos europeos supera al de sus homólogos estadounidenses. Actualmente, las entidades de la UE tienen depositados aproximadamente 19,6 billones de euros (el 147% del PIB), en comparación con los 17,9 billones de euros de depósitos en Estados Unidos (el 75% de su PIB). Estos datos son también reflejo de una tasa de ahorro en Europa casi diez puntos porcentuales superior a la de los hogares americanos (14,1% en la UE frente al 4,7% en EE. UU. en 2023).

A pesar de que el sector bancario europeo está bien posicionado para intervenir como catalizador y dirigir el ahorro hacia inversiones productivas, muchos de los proyectos no se materializan por su alto riesgo. Los datos muestran una diferencia significativa en el apetito por el riesgo entre Europa y EE. UU. En 2023, las entidades bancarias de EE. UU. otorgaron cinco veces más préstamos apalancados con un perfil de riesgo superior que los bancos europeos (de las emisiones totales de este tipo de préstamos en Europa y Norteamérica, el 84,3% fueron de

Gráfico 5. Desglose de las necesidades de inversión anuales adicionales de la Unión Europea según el informe Draghi (2025-2030, miles de millones de euros)



Fuente: Informe Draghi.

entidades de EE. UU.). Esto refleja un enfoque más conservador de las instituciones de crédito europeas, a diferencia de sus homólogos estadounidenses, que asumen mayores riesgos en sus carteras de inversión.

Este hecho puede explicarse tanto por factores de demanda, relacionados con la estructura económica específica de la UE (las empresas europeas no reclaman financiación tan productiva como las americanas), por factores de oferta propios de la industria financiera europea, así como otros factores externos como el sesgo supervisor negativo a este tipo de inversiones que suelen imponer requerimientos adicionales de capital a las financiaciones apalancadas.

Falta de competitividad

El sector bancario europeo tiene ante sí grandes desafíos que limitan su competitividad y restringen su capacidad para financiar las grandes inversiones necesarias en Europa, sobre todo si se compara con su homólogo en EE. UU. donde las entidades tienen un marco regulatorio, supervisor e institucional menos exigente y complejo. Su menor rentabilidad y capitalización, las dificultades que tienen para liberar balance y un marco regulatorio poco orientado a fomentar la competitividad son factores que constituyen un lastre para la actividad bancaria. Su influencia es esencial para entender por qué, a pesar de tener

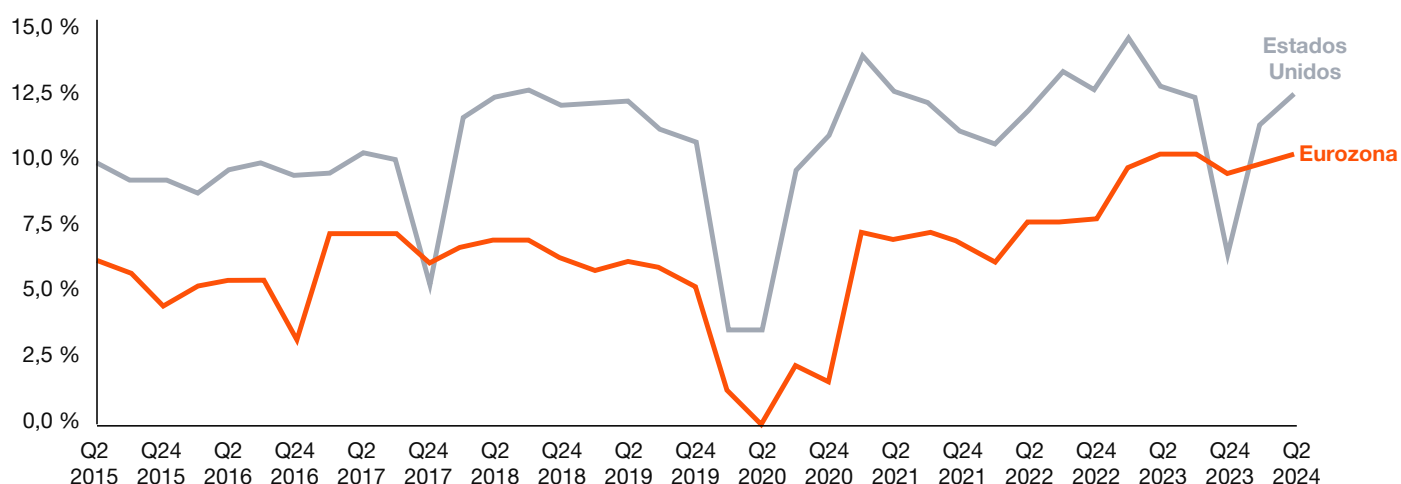
un alto nivel de ahorro y depósitos, Europa no canaliza estos fondos de manera tan eficiente como Estados Unidos. Veamos con detalle sus principales rasgos.

Rentabilidad

Un rasgo relevante de la comparación con Estados Unidos es la menor rentabilidad de la banca europea, que se ha convertido en una constante histórica (ver gráfico 6) en la que apenas hay excepciones durante las últimas décadas.

La menor rentabilidad está asociada a distintos factores externos e internos. Desde el punto de vista externo, los bancos estadounidenses se benefician tradicionalmente de unos tipos de interés oficiales más altos (en la actualidad, se sitúan en el 4,5%, frente al 3,25% de la zona del euro), lo cual les permite ampliar sus márgenes. A nivel interno, los bancos de EEUU obtienen mayores comisiones en sus operaciones en los mercados financieros. Asimismo, son menos conservadoras en sus carteras de inversión que sus pares europeos, lo cual se traduce en retornos más elevados. También tienen la ventaja comparativa del tamaño, que les da una mejor posición para afrontar las costosas inversiones que hacen falta para abordar los retos de la digitalización (ciberseguridad, inteligencia artificial, etc.).

Gráfico 6. Rentabilidad de los bancos según región (ROE, 'return on equity')



Fuente: BCE y FDIC.

Capitalización

La menor rentabilidad es uno de los factores que determina que la banca europea tenga una capitalización de mercado muy inferior a la de sus rivales estadounidenses. La diferencia es casi abismal. Por ejemplo, JPMorgan, la entidad más grande de EE. UU., tiene una capitalización de mercado muy superior a la de la suma de los bancos más importantes de la UE (ver gráfico 7).

Por otra parte, la baja capitalización, al menos en términos comparativos, podría incentivar a competidores de terceros países a adquirir entidades europeas, lo cual significaría que la financiación de la eurozona quedaría en manos ajenas y dificultaría el objetivo de mantener la autonomía de la Unión Europea.

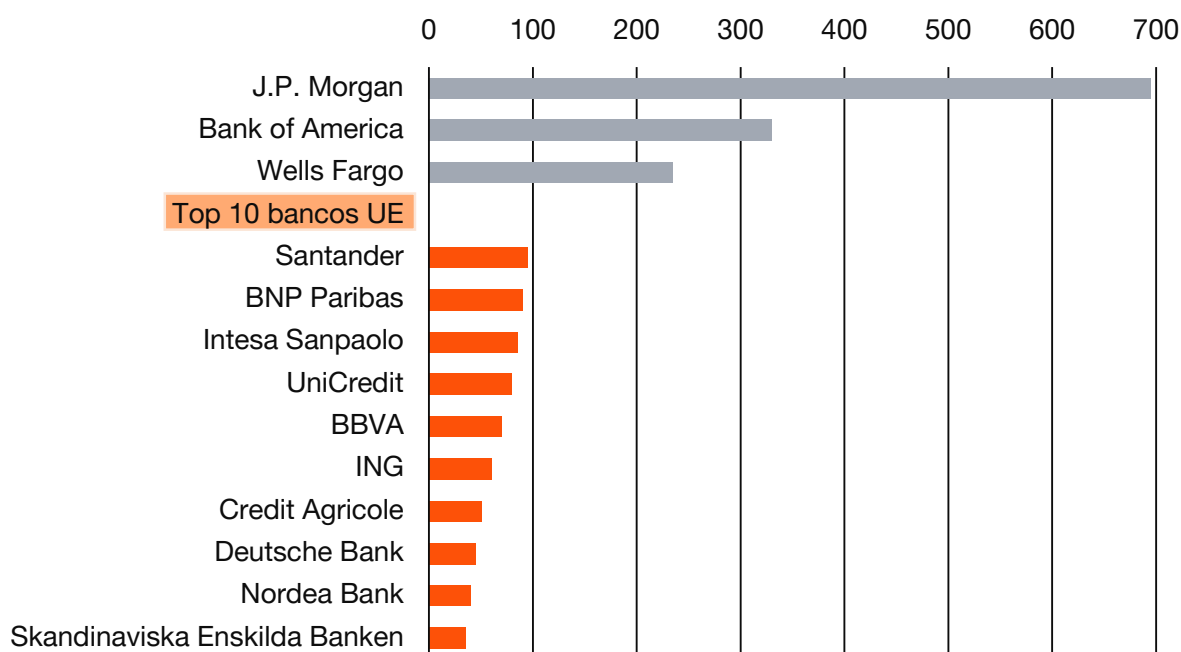
Otra variable que hay que tener en cuenta es la cotización en bolsa, que, en el caso de las entidades europeas, al contrario que en sus rivales

estadounidenses, suele estar por debajo de su valor en libros. Esta baja valoración es una dificultad más para reforzar el capital y en el largo plazo no ayuda a garantizar la sostenibilidad de las entidades financieras.

Marco normativo poco orientado a fomentar la competitividad y el crecimiento

Diseñado para garantizar la estabilidad y la transparencia en el sistema financiero, el marco normativo europeo a menudo impone exigencias que limitan la flexibilidad operativa de los bancos y su capacidad para tomar riesgos e innovar. La regulación ha estado orientada a desarrollar y armonizar herramientas macro y microprudenciales entre los estados miembros, priorizando la solvencia de un sistema bancario europeo diverso, especialmente en un contexto en el que la economía de la eurozona experimentaba un crecimiento limitado y vulnerabilidades

Gráfico 7. Capitalización de mercado de bancos europeos y estadounidenses (miles de millones de dólares, marzo 2025)



Fuente: Elaboración propia actualizando el Informe Draghi.



significativas en varias regiones. Los costes asociados a la red de seguridad europea imponen una carga considerable sobre los bancos europeos. A medida que se han implementado medidas más estrictas para garantizar la estabilidad financiera, los bancos se han enfrentado con una creciente presión para cumplir con requisitos de capital y liquidez, así como para llevar a la práctica normativas de supervisión que se han vuelto cada vez más complejas y exigentes.

Aunque la regulación bancaria está coordinada a nivel internacional para garantizar condiciones de competencia equitativas, persisten diferencias en la efectividad de las normas y en su implementación. Hay algunos ejemplos que ilustran la idea de que las entidades financieras europeas están penalizadas respecto a las de otras jurisdicciones. Es el caso de la normativa prudencial sobre operaciones refinanciadas, que considera que existe refinanciación cuando los flujos de caja sean un 1% inferiores a los de la operación original. Este umbral es razonable cuando los tipos de interés de la operación son del entorno del 3%-4%, muy habituales en Europa. Sin embargo, no tiene mucho sentido aplicar este mismo criterio a las modificaciones que se realizan en los países emergentes, donde los tipos de interés son de doble dígito. En este caso, en vez del 1% el criterio de refinanciación debería subir significativamente y en proporción a la referencia del precio del dinero. Otro ejemplo de discriminación normativa es la regulación que establece el Reglamento de Requerimientos de Capital (CRR, por sus siglas en inglés) para las deducciones de CET1 por activos por impuesto diferido (en inglés, los DTA), que

resulta especialmente gravosa para las entidades con expansión más allá de Europa. El CRR establece una restricción temporal que se aplica a países no europeos, cuando el Acuerdo de Basilea no contiene ninguna limitación de fechas.

Finalmente, otro ejemplo de falta de adaptación de los reportes supervisores a las especificidades de los grupos multinacionales es la obligación de declarar estados de liquidez a nivel consolidado cuando, en muchos casos, esta información carece de valor informativo por el modelo de negocio descentralizado que desarrollan y lo inviable de utilizar la liquidez localizada en las filiales de terceros países para cubrir las necesidades del grupo.

Como resultado de todo ello, los bancos europeos se enfrentan, en promedio, a requerimientos de capital algo más elevados que sus pares estadounidenses (los requisitos mínimos en CET1 eran en 2023 del 10,6%, frente al 9,9% de Estados Unidos, según un informe de Oliver Wyman), sobre todo en el caso de las entidades pequeñas y medianas. Hay que recordar que los estándares internacionales desarrollados por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y por el Consejo de Estabilidad Financiera (tales como los acuerdos de Basilea o el TLAC) se han diseñado para dar cobertura a las entidades globales internacionalmente activas. Como es sabido, en Europa estos estándares son aplicables a todas las entidades independientemente de su tamaño o perfil de riesgos, mientras que en otras regiones solo afectan a las entidades globalmente sistémicas.

Dificultades para liberar balance

La divergencia en la regulación es particularmente notable en algunos mercados como el de la titulización. Tanto el informe Draghi como el informe Letta coinciden en señalar que se trata de una especie de punto negro en el marco regulatorio europeo y proponen cambios para revitalizar su uso.

La titulización es un proceso financiero mediante el cual los bancos agrupan activos como préstamos o hipotecas y los convierten en valores negociables, permitiendo así una mayor liquidez y una mejor distribución del riesgo. Y lo que es más importante: la titulización hace posible que las entidades transfieran riesgo, liberen capital y tengan en consecuencia un mayor margen para financiar las actividades económicas.

Sin embargo, la regulación europea no da facilidades para que los bancos la utilicen. Como consecuencia de ello, el mercado de titulización europeo es raquítico en comparación con el de Estados Unidos, tanto en términos relativos (0,3% frente a 4% del PIB en 2022, según datos del informe Draghi) como absolutos (ver gráfico 8). Esta diferencia se explica por una normativa europea excesivamente compleja y que impone cargas que frecuentemente no reflejan los riesgos reales asociados a estos instrumentos financieros. Por ejemplo, desde el punto de vista de la demanda en Europa se exige a los potenciales inversores europeos (no a los de terceros países) realizar un proceso previo de *due dilligence*. Por otra parte, desde el lado de la oferta el tratamiento prudencial de las posiciones retenidas en cumplimiento del principio de *skin in the game* (alineación de intereses) es más exigente en Europa que en EE. UU.

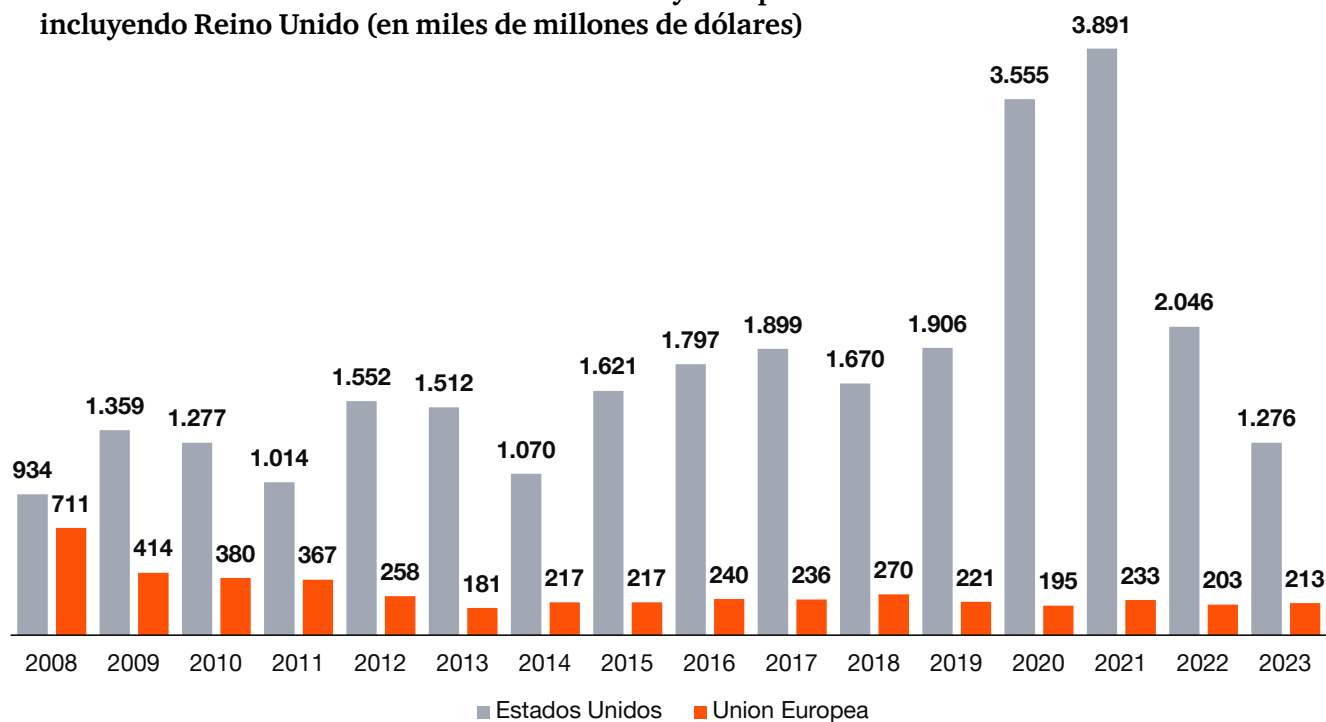
Como reconocimiento implícito de esta desventaja comparativa, la Comisión Europea publicó a principios de 2025 el documento “Brújula para la Competitividad”, que transforma las recomendaciones de Draghi en una hoja de ruta y

promueve nuevas medidas para titulizaciones, a fin de unificar la supervisión y reformar y armonizar los marcos de insolvencia europeos.

En síntesis, la limitada rentabilidad, la falta de economías de escala y los obstáculos derivados de un marco regulatorio poco propicio son factores que restringen la capacidad de los bancos de la UE para financiar inversiones productivas y contribuir al crecimiento del PIB. Superar esas debilidades es condición *sine qua non* para que la banca desempeñe el papel de motor que la economía europea necesita para recuperar un ritmo de crecimiento vigoroso y garantizar la autonomía estratégica de la Unión.



Gráfico 8. Volumen de titulizaciones en EE. UU. y Europa incluyendo Reino Unido (en miles de millones de dólares)



Fuente: Mecanismo Europeo de Estabilidad y Asociación para los Mercados Financieros en Europa.





Nuevos riesgos, viejas soluciones. El “capitalcentrismo” a debate

Los riesgos de las instituciones bancarias han evolucionado de manera significativa en las últimas décadas. Tradicionalmente, la principal amenaza para la solidez de los modelos de negocio de banca minorista y universal venía siendo la morosidad. El peligro es claro: cuando los clientes dejan de pagar los préstamos, la entidad entra en una espiral de menos ingresos y más gastos para recuperar la inversión, lo que en circunstancias extremas puede llegar a colapsar su operativa.

Para responder a ese riesgo, los reguladores históricamente han establecido, con buen sentido, la obligación de las entidades de mantener un determinado colchón de capital. Sin embargo, la experiencia de los últimos años nos enseña que, siendo importante, el riesgo de crédito (al igual que el riesgo de mercado) no es ya la principal amenaza para las instituciones financieras. Desde la crisis de 2008, prácticamente ninguno de los episodios de inestabilidad bancaria se ha producido como consecuencia de un proceso de impagos. Además, desde entonces, las tasas de morosidad del sector han caído en picado (como veremos con detalle en el capítulo 3 de este informe) hasta situarse en el confortable entorno del 2% sobre el total de préstamos.

En la práctica, el riesgo se ha diversificado extraordinariamente. La aparición de riesgos emergentes (entre los más señalados, los tecnológicos y los climáticos) obliga a los bancos a atender a múltiples frentes para salvaguardar su estabilidad y competir en un mercado cada vez más complejo. En contrapartida, la innovación de la tecnología, que en los últimos años ha avanzado a grandes saltos en ámbitos como el análisis de datos, la automatización de procesos o la inteligencia artificial, les permite gestionar con mayor eficacia las nuevas amenazas a las que se enfrentan.

Entre esas tipologías de riesgos relativamente nuevas, con mayor protagonismo que el de crédito en las agendas de los gestores bancarios, dos de ellas son responsables de los principales incidentes que han salpicado el mapa bancario en los últimos años. Son las siguientes.

El blanqueo de capitales

El blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo es un riesgo emergente que preocupa a las instituciones financieras. Estas prácticas irregulares ya han demostrado que pueden acabar destruyendo bancos. En Europa, cuatro entidades han perdido en los últimos años su licencia por deficiencias graves en el control del flujo de dinero: BPA (Andorra, 2017), ABLV (Letonia, 2018), Pilatus Bank (Malta, 2021) y VersoBank (Estonia, 2021). Un caso reciente es el de Banca Progetto, un banco italiano que en 2024 fue puesto bajo administración judicial por sus supuestas conexiones con el crimen organizado. Las sospechas de blanqueo están también detrás de la decisión del Banco Central Europeo de suspender en 2024 los derechos de voto de un grupo serbio en la entidad austriaca Adikko.

A nivel mundial, destaca el caso del banco canadiense TD Bank, que en octubre de 2024 pactó con el Departamento de Justicia de Estados Unidos el pago de una multa de 3.000 millones de dólares por permitir que tres redes criminales blanquearan dinero a través de sus cuentas por valor de 670 millones de dólares durante seis años. Otras sanciones importantes en EEUU golpearon las cuentas de resultados de la plataforma de criptoactivos Binance (4.300 millones de dólares, 2023) y de Danske Bank (1.234 millones de dólares, 2022).



En España, en 2023 se impusieron a entidades de crédito y de pago 22 sanciones firmes en vía administrativa por vulneraciones graves (con multas de un valor conjunto de más de 13 millones de euros) y 1 más por incumplimientos de carácter muy grave (multa de 3,3 millones). Según el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, los tipos de incumplimientos más frecuentes son los vinculados a la falta de políticas y procedimientos adecuados y a la ausencia de un examen especial sobre operativas o clientes sospechosos de estar relacionados con el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo.

El riesgo de blanqueo se ha convertido en una fuente de problemas a tener en cuenta. En las circunstancias más extremas, puede afectar a la

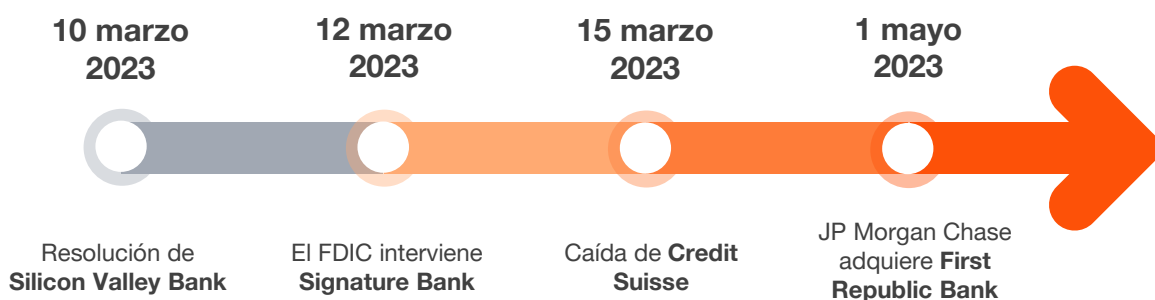
viabilidad de los bancos, y en otros casos tiene consecuencias económicas por las sanciones, que llevan aparejadas potencialmente penalizaciones desde el punto de vista reputacional. La desconfianza del mercado hacia este tipo de incumplimientos normativos es relevante y puede llegar a derivar en crisis de la imagen corporativa, daños en las valoraciones y problemas de liquidez.

La liquidez

No es un riesgo nuevo o emergente, pero los episodios de inestabilidad bancaria de 2023, que provocaron la caída de varias entidades medianas de Estados Unidos (Silicon Valley Bank, Signature Bank y First Republic Bank, en primavera, así como PacWest y Republic Bank unos meses después) y de Credit Suisse, evidencian que los problemas de liquidez, entendida como la capacidad de transformar activos en dinero en efectivo, pueden llegar a ser el principal talón de Aquiles de las entidades de crédito. De hecho, los bancos afectados, cuyos activos sumaban 1,2 billones de dólares, no tenían problemas de solvencia: no les faltó capital, sino financiación de emergencia. El patrón de esta crisis confirma la necesidad de disponer de mecanismos para proporcionar liquidez en situaciones de crisis o procesos de resolución.

La propia dinámica del negocio bancario, que presta dinero que se devuelve a largo plazo mientras toma depósitos que en muchos casos hay que reintegrar en el corto plazo, alienta el riesgo de liquidez, que debe ser gestionado

Gráfico 9. Cronología de un contagio



Fuente: PwC.

adecuadamente. Sin embargo, los casos mencionados ponen de manifiesto los agujeros de los sistemas de prevención y control de las entidades desaparecidas. El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, el organismo responsable a nivel mundial de la regulación prudencial de las instituciones financieras identificó en octubre de 2024 los cinco factores culpables o cómplices en la tormenta bancaria de 2023:

- Salidas de dinero extremadamente rápidas y de gran volumen. La digitalización bancaria y las redes sociales provocaron en parte la huida masiva de depósitos, que no podrían haberse mitigado con ningún nivel de activos líquidos razonable lo que hizo añicos los escudos de liquidez vigentes (el LCR, que mide la resistencia de la entidad a corto plazo, y el NSFR, que lo hace en el medio y largo plazo).
- Preparación operacional defectuosa. Muchos de los bancos afectados fueron sorprendidos por la avalancha de salidas y no pudieron ejecutar los planes de contingencia de liquidez con la rapidez requerida.
- Supervisión insuficiente. Las herramientas de control de los riesgos de liquidez se demostraron inútiles para anticipar crisis de esta naturaleza. Se identificaron áreas de mejora en la frecuencia de la vigilancia de indicadores de liquidez y en el uso de datos adicionales.
- Concentración de riesgos. Varios de los bancos dependían en gran medida de fuentes concentradas de financiación, como depósitos no asegurados o clientes de alto patrimonio, lo que aumentó su vulnerabilidad en momentos de pánico financiero.
- Obstáculos en el uso de los colchones de liquidez. Algunas entidades, como Credit Suisse, no hicieron pleno uso de sus reservas de activos líquidos debido a preocupaciones normativas y de mercado. Se pusieron de manifiesto impedimentos operacionales y regulatorios que evitaron el uso eficiente de los colchones.

Hay otros riesgos no tradicionales que ocupan también un lugar muy destacado en las preocupaciones de las entidades y de los supervisores porque constituyen una amenaza

potencial para su viabilidad, aunque en algunos casos su materialización tendría lugar en el largo plazo. Frente a ella, los colchones de capital no son eficaces. Analizamos esos riesgos a continuación.

La resiliencia operativa digital

Las reformas implementadas en la Unión Europea tras la crisis financiera de 2008 se centraron en asegurar la solvencia y la estabilidad de los bancos. Los problemas relacionados con las tecnologías de la información, en cambio, solo se abordaron indirectamente. Desde entonces, los riesgos tecnológicos de las entidades de crédito se han convertido en un área de trabajo para garantizar su resiliencia operativa. En los últimos años se han sucedido incidentes que han generado pérdidas y, sobre todo, han afectado a su reputación y a la confianza de la opinión pública en sus actividades, tales como problemas por errores no forzados (siguiendo el argot del tenis, aquellos que son imputables exclusivamente a fallos propios) y otros producidos por ataques externos. La reacción europea en este sentido se concreta en el Reglamento de Resiliencia Operativa Digital (DORA) que ha entrado en vigor recientemente, cuyo objetivo es reforzar la seguridad informática de entidades financieras con el fin de mantener su resiliencia en caso de perturbaciones operativas graves.

Los ciberataques se han centrado en las instituciones financieras de Estados Unidos. Bank of America, en 2023, y Capital One, en 2019, sufrieron algunas brechas de seguridad, y 60 cooperativas de crédito resultaron afectadas por un ataque de *ransomware*, o secuestro de información.

Por lo que respecta a Europa, ABN-Amro (2024) y Deutsche Bank (2023) detectaron filtraciones de datos de sus clientes a través de proveedores externos, mientras Nordea (2024) y Sberbank (2023) fueron víctimas de ataques de denegación de servicio. También fue llamativo el caso del Banco Europeo de Inversiones, que sufrió en 2023 un ciberataque que afectó directamente a las páginas webs, dejando a la entidad completamente inaccesible, aunque no tuvo un impacto significativo en su funcionamiento.

Y no se trata de incidentes aislados. Según un cuestionario de la EBA, en la primavera de 2024 el 27% de los bancos europeos consultados decían haber sufrido al menos un ciberataque exitoso con consecuencias importantes para sus sistemas tecnológicos. Un año antes, el porcentaje era del 11% (ver gráfico 10).

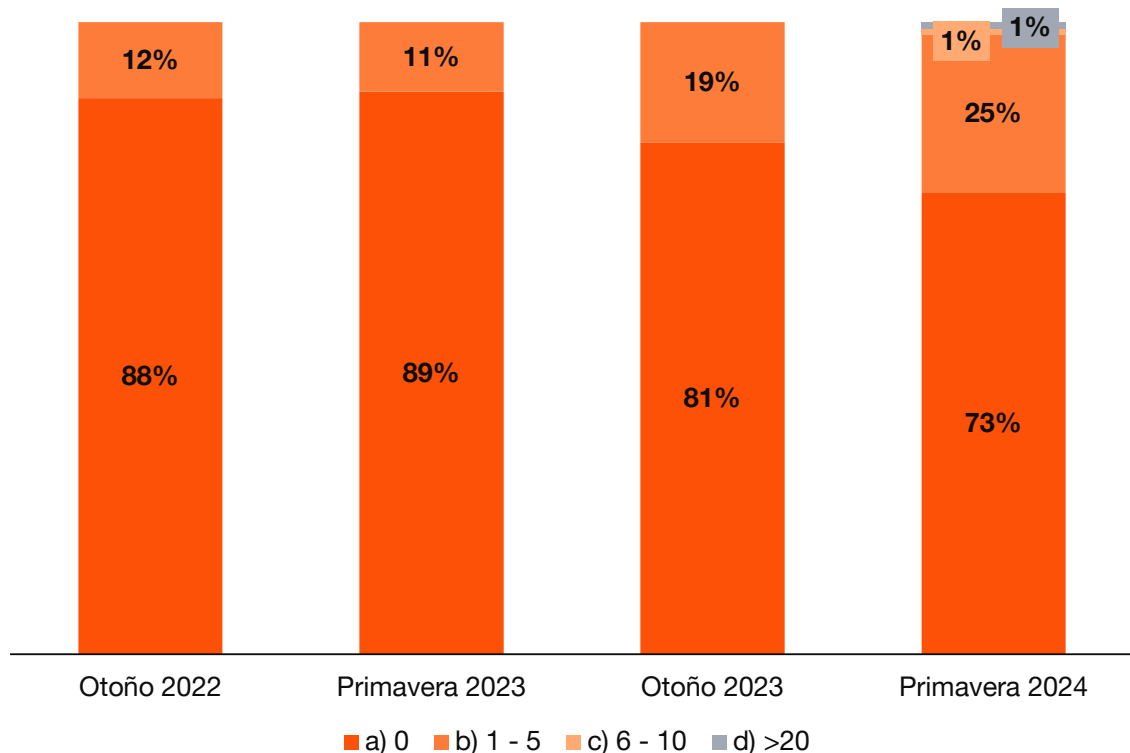
Por otra parte, los resultados del test de estrés de ciberresiliencia que llevó a cabo el Banco Central Europeo (BCE) en el verano de 2024 revelan la existencia de áreas de mejora en las infraestructuras de seguridad del sistema financiero, como la elaboración de planes adecuados de continuidad del negocio, comunicación y recuperación que consideren una gama suficientemente amplia de escenarios de ciberriesgo o la estimación de pérdidas directas e indirectas derivadas de un ciberataque.

Una dificultad añadida relacionada con el riesgo tecnológico es el proceso de externalización en unas pocas empresas externas que funcionan como proveedores de servicios de alto nivel, como el almacenamiento y la gestión de información en la nube. Esta relación con grandes proveedores especializados crea nuevas áreas de control, porque cualquier fallo o ataque a sus sistemas puede llegar a bloquear operativas clave para el negocio bancario.

El medioambiente

Los riesgos relacionados con el clima y con la naturaleza se han convertido en un área de trabajo de primera magnitud para las instituciones de crédito. Aunque no representan un peligro a corto plazo para su viabilidad, la combinación de amenazas potenciales derivadas

Gráfico 10. Número y porcentaje de ciberataques de éxito en incidentes tecnológicos importantes



Fuente: Autoridad Bancaria Europea (EBA).

de los riesgos físicos (y de los riesgos de transición (la obligación de reducir la emisión de gases de efectos invernadero y avanzar hacia una economía baja en carbono) es un reto que puede afectar a diferentes agentes económicos (empresas y particulares, sobre todo) y trasladar su impacto a las entidades financieras. Esta cadena se amplifica potencialmente a través de otras categorías de riesgo: la mayor incidencia de impagos en los préstamos a determinados sectores (riesgo de crédito), la caída de valor de activos (riesgo de mercado) o incluso los daños en infraestructuras tecnológicas o físicas (riesgo operacional).

Además, la presión para que las entidades de crédito asuman sus obligaciones en la materia se ejerce a través de las expectativas supervisoras fijadas por el Mecanismo Único de Supervisión. Las expectativas no son simples deseos o aspiraciones. Tienen carácter imperativo, ya que los bancos que no cumplan objetivos en determinadas fechas se exponen a recibir multas diarias que se prolongarán hasta que las deficiencias sean resueltas.

Los conflictos geopolíticos

El entorno en el que operan las empresas, incluidas las entidades bancarias, hoy en día es cada vez más incierto y complejo, influenciado por factores geopolíticos que pueden cambiar rápidamente. No hay más que leer o escuchar los

medios de comunicación para darse cuenta de la trascendencia de acontecimientos como la invasión rusa de Ucrania, la conflagración en Oriente Próximo, los resultados electorales en determinados países (como la victoria de Donald Trump en Estados Unidos) o la dinámica de enfrentamiento entre bloques comerciales.

El riesgo geopolítico (que no es nuevo, pero ha aumentado en los últimos años) tiene un impacto potencial sobre las entidades bancarias, a través de incidencias en la actividad económica, como el dislocamiento de las cadenas de suministro, las interrupciones energéticas o las presiones inflacionistas, como ya ocurriera en 2022. Un efecto colateral de los riesgos geopolíticos es el incremento de los ciberataques (ver información previa en este mismo capítulo), como consecuencia de la intensa actividad de actores vinculados a estados nacionales implicados en los conflictos.

En este contexto de alta incertidumbre, es fundamental que las instituciones de crédito desarrollen estructuras de gobernanza sólidas e integren los eventos geopolíticos dentro de sus estrategias de gestión de riesgos. En particular, es crucial que se incorporen a los procesos de planificación de capital y liquidez, utilizando herramientas como el Proceso Interno de Adecuación de Capital (ICAAP, por sus siglas en inglés) y el Proceso Interno de Adecuación de la Liquidez (ILAAP).





Un viejo remedio

Frente a esta panoplia de riesgos emergentes, la principal herramienta de reguladores y supervisores sigue siendo el capital, es decir, el viejo remedio para afrontar los riesgos de crédito y de mercado. ¿Es razonable utilizar viejas soluciones para resolver problemas nuevos? ¿Tiene lógica en la actual situación de cambios en la tipología y en la diversificación de riesgos que los requerimientos mínimos de capital crezcan año a año? ¿Se puede ajustar el marco prudencial de prevención, control y vigilancia y reducir la dependencia de los instrumentos de capital garantizando la estabilidad financiera? ¿Es posible mantener sin cambios el marco supervisor y regulatorio internacional y preservar al mismo tiempo la competitividad del sector frente a grandes empresas y entidades que no están sometidas al mismo régimen normativo?

El debate está encima de la mesa

Algunos de los principales supervisores internacionales han defendido con firmeza el actual *status quo*, aunque también han mostrado estar abiertos a revisar y simplificar la regulación y sus prácticas. En Europa, dirigentes del Mecanismo Único de Supervisión (MUS) aunque han iniciado un proceso de revisión de su

principal herramienta supervisora (SREP) cuyas novedades empezarán a implementarse en el ciclo de 2025, han rechazado las críticas de que la regulación y la supervisión son demasiado conservadoras, y por tanto han impedido a los bancos ser más eficientes y competir globalmente, lo cual a su vez ha afectado a la financiación de la economía y ha constreñido el crecimiento económico. En sentido contrario, el informe del profesor Gonand de marzo de 2025 estima que una reducción del 1% en los requerimientos de capital, aumentarían los activos bancarios en un 5,6%. A juicio del MUS, por el contrario, el sistema ha funcionado muy bien, los bancos están más capitalizados, son más resilientes y pueden competir mejor. En estas reflexiones, el MUS exculpa a la supervisión y a la regulación de la baja productividad y la achaca, entre otros factores, a la falta de innovación. Eso sí, admite posibilidades de mejora en aspectos como la transparencia, la eficiencia y la simplificación.

Cambios para modernizar el sistema

Otras voces autorizadas creen imprescindible, o al menos conveniente, introducir cambios en el sistema regulatorio y supervisor para modernizarlo y hacerlo más eficiente. En Europa, el denominado informe de sabios sobre el SREP,



publicado en 2023, y que fue encargado por el entonces presidente del supervisor europeo, Andrea Enria, hace un llamamiento claro en favor de la reforma parcial del modelo. El informe de los expertos, en cuya elaboración intervino el exsubgobernador del Banco de España Fernando Restoy, apunta la necesidad de modificar el enfoque supervisor, que en su opinión es “demasiado capitalcéntrico”. El capital, sostienen los expertos, no puede por sí solo abordar todos los riesgos. Por lo tanto, según el informe, hay que dar más peso a las medidas cualitativas (observaciones, recomendaciones, requerimientos no numéricos) a la hora de prevenir la materialización de los riesgos tecnológicos y climáticos, así como los derivados de la debilidad de los modelos de negocio y de la gobernanza.

Al otro lado del Atlántico, la propia Reserva Federal, el banco central de Estados Unidos, también ha mediado en el debate. En septiembre de 2024 anunció que rebajará sustancialmente las exigencias de capital derivadas de la implementación final de Basilea III. Tras la victoria de Trump ha quedado claro que la intención es neutralizar en gran medida su impacto. Se reconoce así implícitamente que la presión sobre las entidades financieras, especialmente para las más grandes, puede haber ido demasiado lejos. El Reino Unido ha suavizado el proceso de implementación retrasando hasta el

1 de enero de 2027 su entrada en vigor. En el caso europeo, se ha decidido retrasar el marco de capital de riesgo de mercado (FRTB, en inglés) hasta 2026 y se está discutiendo la oportunidad de retrasarlo un año más.

Es asimismo significativo el cambio introducido en 2023 en la legislación de Reino Unido, que supone incluir la competitividad y el crecimiento económico como objetivo secundario de la regulación prudencial, junto a la política tradicional de promover la estabilidad financiera. La normativa británica se anticipó, en este sentido, a las recomendaciones de los informes de Draghi y Letta, que precisamente subrayan la importancia de trabajar para frenar la pérdida de competitividad de la economía europea frente a la de otros países, especialmente Estados Unidos y China.

En la misma línea, pero a nivel político, los responsables del Tesoro de los tres países más grandes de la Unión Europea (Alemania, Francia e Italia) enviaron en septiembre de 2024 una carta a la Comisión Europea en la que instan a suavizar o pausar la aplicación final de Basilea III con el fin de recuperar la capacidad del sistema financiero de competir globalmente y cerrar la brecha de crecimiento económico con otros países.

También dentro del ámbito de la UE, el actual presidente de Société Générale, y que fue miembro del Comité Ejecutivo del BCE, Lorenzo Bini Smaghi, ha subrayado que la cultura financiera europea tiende a la aversión al riesgo, lo cual en su opinión explica que la regulación y la supervisión se oriente no a la competitividad, sino a la “estabilidad, estabilidad y estabilidad”.

Con todos sus grises y matices, del debate suscitado en los últimos meses cabe concluir que algo hay que hacer con el actual modelo de regulación y supervisión bancaria. La obsesión con el capital, como si fuera un ungüento milagroso que cura todos los males de la actividad de las entidades de crédito, tiene contraindicaciones para la financiación de la actividad económica, para la competitividad del sistema financiero, para el crecimiento de la economía y, en última instancia, para la prosperidad de los países de la Unión Europea. No podemos permanecer impasibles.



03

Regulación y supervisión. La pinza de acero

En el nuevo escenario de riesgos al que se enfrenta el sector bancario, ¿cuál ha sido hasta ahora la respuesta de reguladores y supervisores a nivel internacional? En lo que se refiere a la regulación de nivel 1 (es decir, la normativa jerárquicamente superior, que en el caso de la Unión Europea son los actos legislativos, fundamentalmente los reglamentos y las directivas sobre principios), es posible considerar que la respuesta ha sido armonizada en el ámbito global. La inspiración del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea ha contribuido decisivamente a crear una doctrina regulatoria común en las principales jurisdicciones financieras.

Sin embargo, la armonización se difumina y deforma cuando la regulación desciende de nivel y pasa a ser considerada de nivel 2 (desarrollo o delegación del nivel 1) o 3 (criterios, interpretaciones y recomendaciones). “El diablo está en los detalles”, dice un proverbio de origen alemán. “Haga usted las leyes y déjeme a mí los reglamentos”, afirmaba el conde de Romanones. Ambas referencias sirven para ilustrar la importancia del desarrollo normativo, que en el caso de la Unión Europea está fundamentalmente en manos de la Autoridad Bancaria Europea (EBA, por sus siglas en inglés) y el Mecanismo Único de Supervisión (MUS), integrado en el Banco Central Europeo. La intensa actividad de ambos organismos, que coordinadamente han actuado como una pinza de acero que ejerce una gran presión sobre los bancos, explica la falta de alineación de la regulación y la supervisión de las entidades financieras europeas con las de otras jurisdicciones, en especial la de Estados Unidos.

En el caso de la EBA, sus funciones se han desbordado en los últimos años. Establecida en 2010, sus objetivos fundacionales (contribuir a asegurar un alto nivel, efectivo y consistente, de

regulación y supervisión del sistema bancario en la Unión Europea, promoviendo la estabilidad del sistema financiero, la transparencia de los mercados y productos financieros y la protección de los depositantes e inversores) se han concretado en un amplísimo surtido de guías, estándares, criterios, consultas, decisiones, procedimientos, informes y recomendaciones que inundan los departamentos de Cumplimiento de las instituciones bancarias con un creciente número de obligaciones.

El papel de la Comisión Europea, que es la responsable de elaborar y aprobar los denominados actos delegados (es decir, iniciativas para completar, desarrollar o modificar proyectos legislativos) es también determinante en la avalancha de regulaciones de nivel 2 y 3 que soportan los bancos. La Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA, por sus siglas en inglés) produce asimismo una gran cantidad de normas.

Las cifras son significativas. En los últimos tres años (entre 2021 y 2023), se han publicado en conjunto un promedio anual de 83 actos delegados que afectan al sector financiero. Por ejemplo, 61 de ellos fueron adoptados en relación con el paquete MIFID 2, la segunda versión de la directiva que regula la prestación de servicios de inversión. Otra cincuentena de actos delegados se aprobaron para desarrollar el reglamento EMIR, que establece normas para el mercado de derivados.

Si nos fijamos solo en la EBA, las estadísticas son igualmente reveladoras. El paquete bancario, que agrupa la directiva CRD VI y el reglamento CRR3, da a este organismo 139 mandatos, de los cuales 60 se corresponden con criterios técnicos de regulación y de implementación (ETS e ITS, respectivamente, por sus siglas en inglés) y 28 se

refieren a la elaboración de guías. Más datos: la EBA difundió alrededor de 650 preguntas y respuestas relativas al paquete CRR/CRD y 220 sobre la directiva de pagos PSD2. Desde 2011, la ESMA ha publicado 96 guías y 377 preguntas y respuestas.

Esta densa red normativa es producto, en buena parte, del complejo entramado institucional de la Unión Europea, en cuyas decisiones participan tres instituciones principales (la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea), que son responsables de la regulación de nivel 1. Pero en el desarrollo normativo de segundo nivel intervienen también, en lo que respecta al sector financiero, el Banco Central Europeo (BCE), los respectivos bancos centrales nacionales y las tres autoridades supervisoras: la de mercados y valores (ESMA, por sus siglas en inglés), la de seguros y planes de pensiones (EIOPA, en inglés) y la de banca (EBA). Muchos afluentes que desembocan en un caudaloso río normativo.

¿Desarrollo necesario?

Por otra parte, la profusa producción normativa europea encaja en el concepto que los anglosajones denominan *goldplating* (literalmente, chapado en oro), que define la práctica de agregar a los proyectos características que son muchas veces innecesarias o excesivas y que van más allá de lo que se requiere para cumplir con los objetivos.

Pero el problema no es solo el abrumador desarrollo normativo de segundo y tercer nivel. Además, cabe preguntarse si las interpretaciones de la regulación endurecen las disposiciones de la legislación básica, que es la que aprueban de forma conjunta el Consejo y el Parlamento Europeo. Hay múltiples evidencias de que efectivamente se ha producido esa distorsión, en ocasiones de forma arbitraria. Veamos algunos ejemplos:

- **La doble contabilización de requerimientos de capital en los Pilares 1 y 2.** Inicialmente, los requerimientos de los Pilares 1 y 2 cubrían riesgos diferentes. La evolución normativa,

que ha ampliado la gama de riesgos adscritos al Pilar 1, ha conducido a que algunos de ellos (incluyendo los de crédito y mercado y el operacional) sean cubiertos por los dos pilares, lo cual duplica los requerimientos a ellos vinculados. Esta anomalía ha sido reconocida por el supervisor europeo, que se ha comprometido a resolverla (así lo dijo en varias ocasiones el anterior presidente del MUS, Andrea Enria), pero sin resultados hasta el momento.

- **El tratamiento de los compromisos incondicionalmente cancelables.** La EBA ha propuesto el endurecimiento del tratamiento de este tipo de compromisos (como los préstamos preconcedidos o las líneas de crédito disponibles), de tal forma que consumen más capital por riesgo de crédito que con el marco normativo de Basilea. Con anterioridad, el factor conversor del crédito, que incide directamente en la cantidad de capital que una entidad debe mantener para cubrir sus exposiciones, era del 0% al 10%; ahora, el mínimo es el 10%, y puede llegar hasta el 40%. El enfoque anterior se basaba en que no se declaraban a Anacredit (Central de información de riesgos) y en que los riesgos, para ser considerados como tales, se deben cobrar. Si no hay comisión, no hay riesgo. Muchos de los argumentos que usa la EBA para aumentar el factor de conversión del 10% al 40% son los mismos que consideró Basilea para incrementarlo del 0% al 10%. Por tanto, se produce una suerte de doble cómputo de los factores que se están considerando para justificar el incremento.

No obstante, la simplificación del nivel 2 y nivel 3 no debería ir acompañada de una mayor discrecionalidad supervisora aplicada por los JSTs que mine la competencia y la aplicación de criterios homogéneos entre las entidades.

Otros ejemplos que también podrían encajar en la categoría de desarrollo que endurece el mandato de nivel 1 serían las exigencias de cobertura del MREL, mucho más elevadas que las del TLAC de Estados Unidos; el marco de valoración prudencial, que añade complejidad e

incertidumbre; los cambios en la metodología de las pruebas de estrés, o los nuevos criterios técnicos que incrementan los requerimientos de capital en el tratamiento de los riesgos operacional y de mercado.

¿Supervisor o superregulador?

En el ámbito de la supervisión bancaria, una pregunta subsecuente sería si en este contexto el supervisor prudencial se pudiera estar extralimitando y en vez de dedicarse solo a aplicar la regulación está también generando su propia normativa reguladora. La respuesta es afirmativa, ya que es discutible que tenga un mandato real para modificar la regulación. Aunque la frontera entre regulación y supervisión es a veces difusa, algunas de las decisiones tomadas en los últimos años por el MUS entran claramente dentro de la categoría de actividad reguladora, sin tener poder para ello.

Así ocurrió en 2017 con la Guía sobre Préstamos Dudosos, que endureció de golpe las reglas de cobertura de los impagos. La normativa de nivel 1 establecía una cobertura al 100% de los riesgos de crédito con más de siete años de antigüedad de impago en el caso de garantías reales y de dos años en el caso de garantías personales a partir de

2018, aplicable a la nueva producción de préstamos a partir de una fecha determinada. Sin embargo, el supervisor forzó a las entidades a provisionar no solo la nueva producción de préstamos sino también todo su *stock*, lo cual les obligó a realizar las dotaciones de capital recomendadas con carácter retroactivo.

Otra evidencia del afán del supervisor por regular fue la actualización en 2022 de la metodología de cálculo del colchón de capital para las entidades sistémicas locales (O-SIIs, según sus siglas en inglés). El cambio elevó de cuatro a seis el número de categorías de este tipo de bancos y significativamente aumentó del 1% al 1,5% el colchón mínimo de capital para las entidades más relevantes en tamaño, importancia, complejidad y capacidad de interconexión. De esta manera, el supervisor local elevó de facto los requisitos para todas las exposiciones del banco en el mundo.

Similar tendencia supervisora se observa en la guía de operaciones apalancadas de 2017, en la definición de impago de 2020 y, más recientemente, en julio de 2024, en el borrador de la guía sobre gobernanza y cultura del riesgo. En este último se describen, de una manera extremadamente pormenorizada, las expectativas del supervisor (léase obligaciones para los bancos) en la materia.

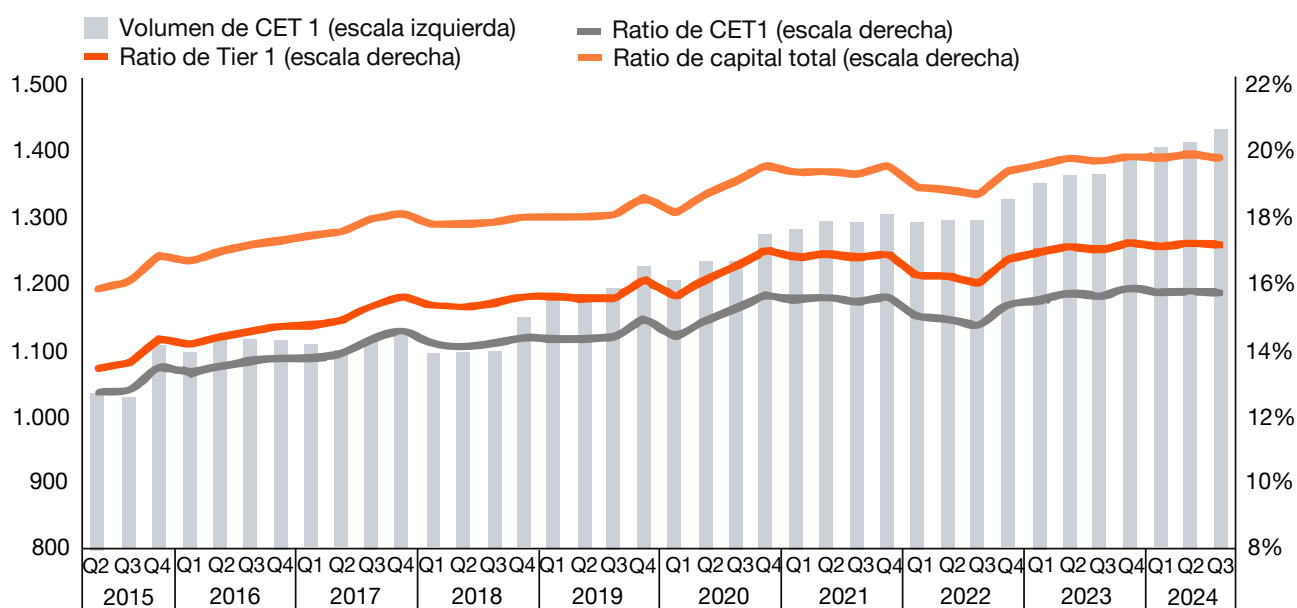


La coacción normativa del MUS se combina con la presión, intimidante en ocasiones, que ejerce a través del examen anual del Proceso de Revisión y Evaluación Supervisora (SREP, por sus siglas en inglés), que establece los requerimientos mínimos de capital que debe cumplir cada banco. Tanto en términos de capital total como de capital principal (CET1), la evolución de las exigencias de capital ha sido ascendente de forma casi ininterrumpida a lo largo de los años, como parte de una estrategia de tensión permanente. Si tomamos como arco temporal la vigencia de la Unión Bancaria (el MUS nació en noviembre de 2014), la evolución del capital ha sido siempre ascendente en ese periodo de casi una década. Para 2024, los requerimientos mínimos fueron el 15,5% en capital total (frente al 10,25% de 2015) y el 11,1% en CET1 (el 7 % en 2015). Como consecuencia de estos umbrales mínimos (que no solo hay que respetar sino superar con una cierta holgura para enviar mensajes de tranquilidad al mercado), las ratios de capital de los bancos europeos se han disparado en los últimos años (ver gráfico 11).

El reforzamiento de los niveles de capital desde que se empezó a implantar la Unión Bancaria contrasta agudamente con el descenso en el mismo periodo del porcentaje de préstamos morosos (ver gráfico 12), que es un indicador significativo del riesgo de crédito, que tradicionalmente ha consumido gran parte del capital en los modelos de negocio de banca minorista y universal. La comparación visual entre ambos gráficos no necesita mayor explicación.

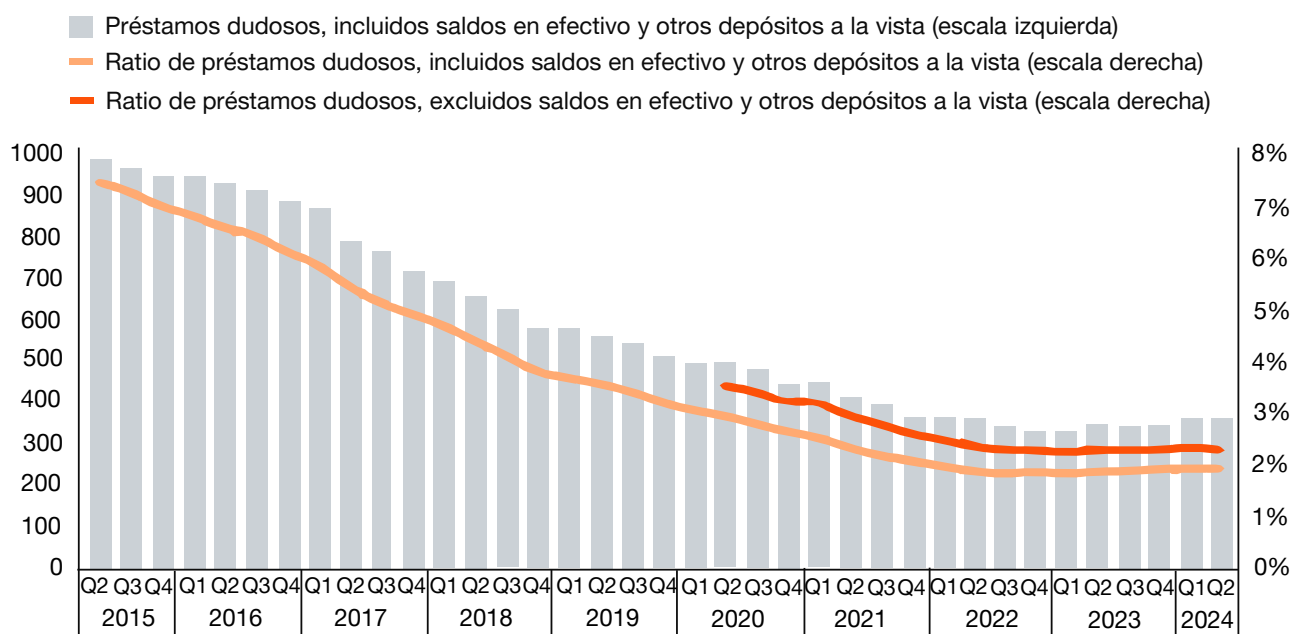
Es de destacar, además, que las entidades bancarias han implementado toda la normativa que las autoridades europeas han aprobado sobre la gobernanza. Desde 2014, han mejorado sustancialmente sus sistemas de gestión y control de riesgos, han adaptado sus estructuras de gobernanza, han implementado nuevas herramientas de gestión de riesgos (tales como el Marco de Apetito al Riesgo, los planes de recuperación, ILAAP, etc.) y han cambiado los sistemas de remuneración del personal cuyas

Gráfico 11. Ratios de capital e importe CET1



Fuente: Banco Central Europeo (BCE).

Gráfico 12. Préstamos morosos (miles de millones de euros; porcentajes)



Fuente: Banco Central Europeo (BCE).

funciones tienen un impacto directo en el perfil de riesgos de las entidades, todo lo cual garantiza una gestión de riesgos y del capital más solvente.

Triple salto mortal

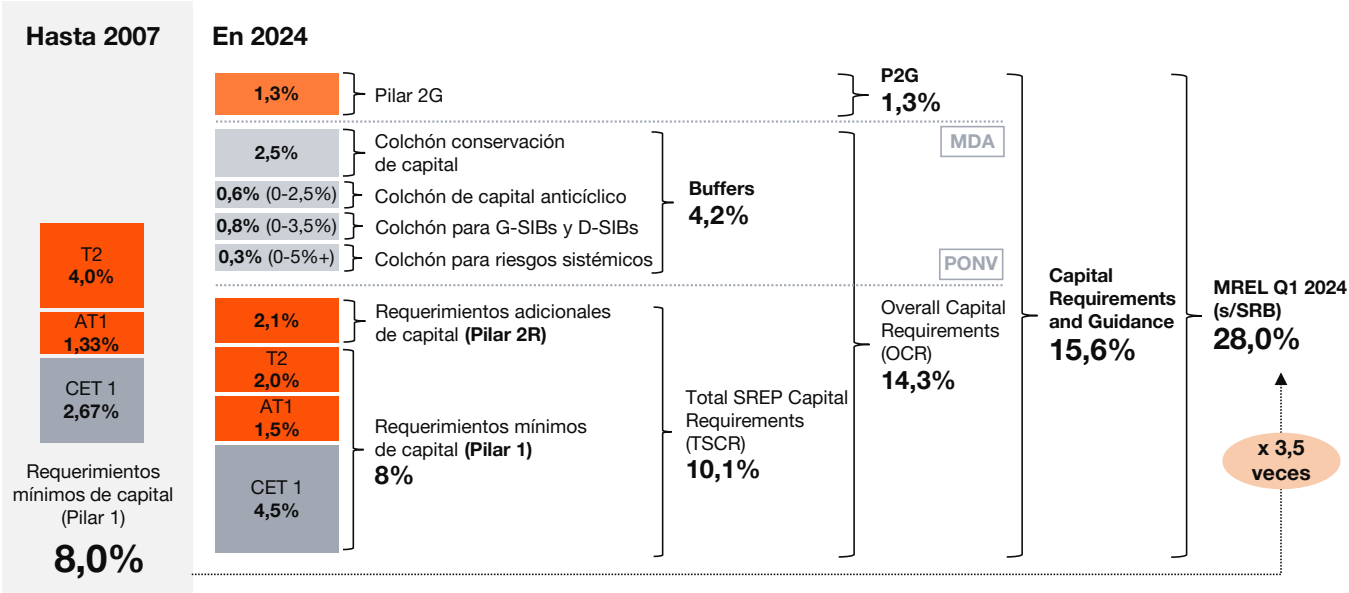
Si ampliamos la lente y tomamos como referencia el ejercicio de 2007, el año anterior a que se desatara la gran crisis financiera, la brecha de los requerimientos es mucho más profunda. En 2007, a los bancos europeos les bastaba con mantener un 8% de capital total y sus objetivos de *core capital* (concepto similar al CET1 actual) oscilaban entre el 5% y el 6%.

Actualmente se precisa un capital total medio de casi el 16% (el doble que entonces). Pero, además,

las entidades europeas están obligadas a cumplir con el MREL (el colchón de solvencia que hay que constituir para hacer frente a la recapitalización en caso de resolución), lo cual significa que deben disponer de un capital suplente (en deuda senior no preferente, por ejemplo) de 12 puntos porcentuales más en promedio, elevando el total hasta el 28% (ver gráfico 13), es decir, más del triple (ver gráfico 12).

Si además tenemos en cuenta que la definición de los elementos computables de CET1 se ha endurecido y que sus deducciones han aumentado (especialmente las referentes a activos fiscales), se puede decir que el requerimiento de capital -titular y suplente- casi se ha cuadruplicado con respecto al 8% previo a la gran crisis.

Gráfico 13. Incremento de los requerimientos medios de capital (titular y suplente) en la UE antes y después de la crisis financiera



Nota: Ejemplo ilustrativo media UE.
Fuente: PwC.



Un ejemplo de manual

Veamos un ejemplo ficticio. Imaginemos un banco europeo en crisis cuyas pérdidas se elevan al 15% de sus activos ponderados por riesgo. Antes de 2008 solo estaba obligado a contar con un 8% de capital, por lo que el 7% restante debería ser sufragado por sus accionistas, bonistas o depositantes (*bail-in*, o rescate interno) o por los contribuyentes (*bail-out*, o rescate externo). Con la normativa actual, ese mismo banco dispondría de un 16% de capital titular, más un 12% de capital suplente. Frente a unas pérdidas del 15%, aún le sobraría un 1% de capital titular y un 12% de capital suplente que inmediatamente se transforma en capital titular, por lo que partiría de un 13% para su recapitalización posterior si se considera de interés público.

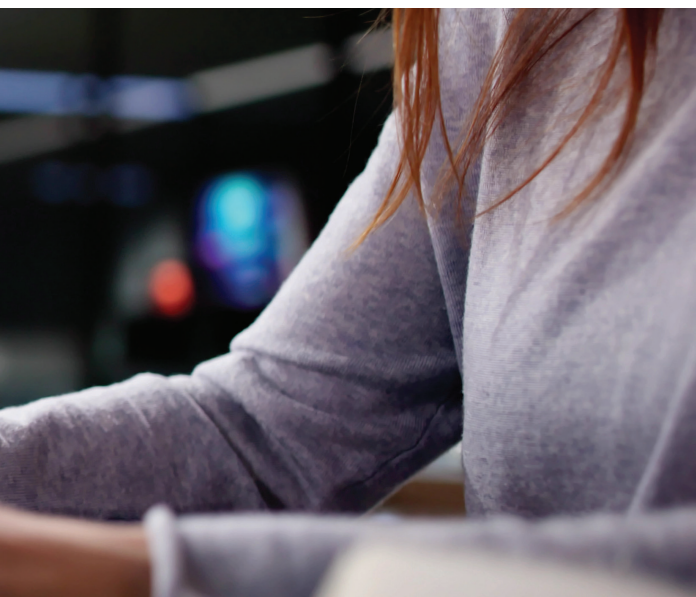
Y si la pérdida hubiera sido superior al 28%, todavía hay dos barreras más antes de llegar al rescate o a la pérdida de los depositantes privilegiados: el Fondo Único de Resolución, dotado de aportaciones de los bancos, y la asunción de pérdidas por parte de los depositantes que excedan de los 100.000 euros cubiertos por el Fondo de Garantía de Depósitos. Este ejemplo de manual explica el espesor del actual sistema de colchones de capital, que hace extremadamente improbable que una entidad financiera tenga que ser rescatada con inyecciones de capital público.

Sin recompensa

Paradójicamente, la doble presión de la pinza de acero que forman la EBA y el MUS no tiene en muchos casos recompensa en términos de capital. El cumplimiento estricto de los requerimientos o de las recomendaciones (estas últimas, obligatorias *de facto*, so pena de correctivos más o menos explícitos) no es en absoluto garantía de una suavización de las exigencias de recursos propios. Así lo indica la experiencia individual de muchas instituciones, que pese a sus esfuerzos en áreas como la gobernanza o los modelos de negocio no consiguen mejorar sus puntuaciones en el examen del SREP.

En definitiva, el sector bancario europeo opera en un escenario de regulación y supervisión marcado por unos requerimientos de capital muy elevados en términos históricos (han aumentado casi todos los años en la última década) y cuyo nivel no se corresponde con la relevancia actual de los riesgos tradicionales (sobre todo, el de crédito) a los que dan cobertura. Por otra parte, el modelo es extraordinariamente complejo, oneroso y en ocasiones redundante que además tiende a endurecerse con el uso libérrimo de normativas de nivel 2 y 3 que desarrollan, en algunos casos de forma innecesaria, la legislación básica, con consecuencias negativas para la armonización internacional y para la competitividad del sector.

Al mismo tiempo, las entidades de crédito carecen en muchos casos de incentivos para mejorar la gestión de sus riesgos y tienen poca información sobre los mecanismos que utiliza el supervisor en sus funciones de vigilancia y prevención, especialmente en la valoración de los riesgos emergentes que no responden a requerimientos cuantitativos.





04

Un cambio necesario y posible. Ideas para reformar un modelo agotado

Del contenido de anteriores capítulos se pueden extraer varias conclusiones que sintéticamente cabría exponer así:

- Los riesgos tradicionales, como el de crédito o el de mercado, no son actualmente la principal amenaza para la viabilidad de las entidades bancarias. Los riesgos de liquidez, tecnológicos, de blanqueo de capitales, medioambientales y geopolíticos son ahora una preocupación más inmediata.
- Los requerimientos de capital, que están diseñados sobre todo para prevenir y servir de colchón a los riesgos financieros, y que no son útiles para mitigar los nuevos riesgos, han dibujado en los últimos años una curva inflacionaria. La tendencia es sorprendente y paradójica, dados los buenos resultados de los bancos por la subida de los tipos de interés y la ausencia de riesgos sistémicos.
- El cumplimiento de las entidades bancarias de los requerimientos y las recomendaciones de regulación y supervisión no garantiza un mejor tratamiento en términos de capital. La falta de transparencia en algunos de los ejercicios de supervisión también dificulta la gestión de los riesgos.
- La creciente complejidad de los requerimientos y las recomendaciones de carácter no numérico, que es en buena parte consecuencia de la inflación normativa de los niveles 2 y 3, ha detraído importantes recursos económicos y humanos de los bancos, en perjuicio de su capacidad de gestión e innovación.
- La sobreexigencia en términos de capital y de obligaciones de cumplimiento ha dañado la competitividad de las instituciones bancarias, en especial frente a Estados Unidos, y ha limitado su capacidad para financiar a empresas y particulares, es decir, al conjunto de la economía.

Como consecuencia de todo ello, podría decirse que el actual modelo de regulación y supervisión, que tuvo su razón de ser en 2014 (cuando nació la Unión Bancaria), una década después se ha quedado obsoleto. Es una fórmula agotada.

Este estado de la cuestión defectuoso no es sin embargo irreversible, pese a que la resistencia al cambio de reguladores y supervisores pueda inducir a pensar lo contrario. ¿Qué medidas se pueden plantear para reformar parcialmente el modelo actual?

Cambio de foco

Como solución de carácter global, sería deseable mejorar el control sobre los riesgos emergentes, que son en la actualidad especialmente relevantes para la actividad bancaria, a cambio de aflojar la presión sobre los bancos para que aumenten sus colchones de capital, revirtiendo la tendencia de los últimos años. Con este cambio de foco, el modelo de regulación y supervisión sería más moderno y eficiente sin afectar a la estabilidad financiera. Por un lado, se reducirían trabas y prevenciones allí donde no son tan necesarias como antes (caso del riesgo de crédito). Al mismo tiempo, se intensificaría la vigilancia sobre riesgos que no deberían ser cubiertos con capital (tecnológicos, de blanqueo de capitales, de liquidez, climáticos y geopolíticos, además de los vinculados con el modelo de negocio y con la gobernanza) a través de medidas cualitativas.



A partir de esta reflexión general, que sugiere la necesidad de suavizar los requerimientos de capital y al mismo tiempo endurecer el control de las entidades sobre los riesgos emergentes, es posible plantear un conjunto de medidas, tan necesarias como posibles, que ayudarían a configurar un modelo más adecuado para el actual escenario de la operativa bancaria. Son las siguientes.

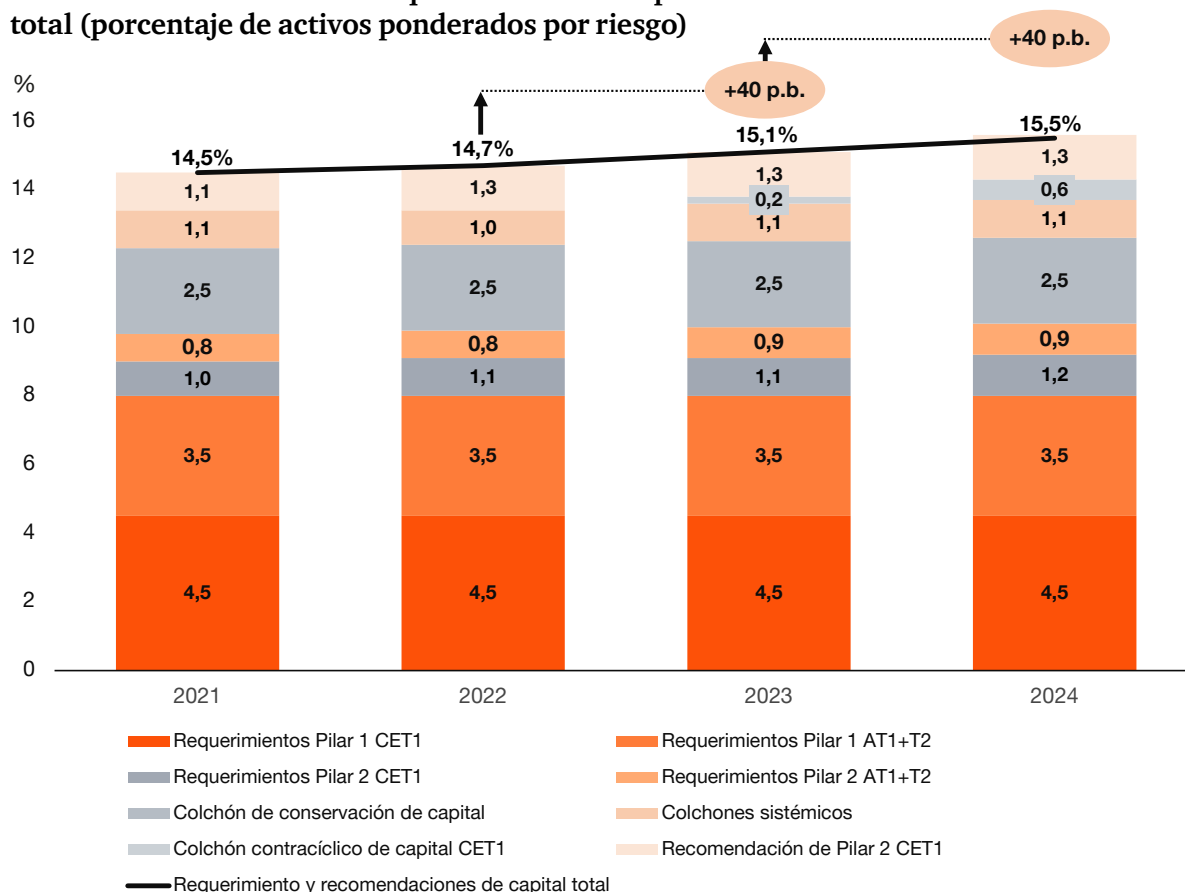
Racionalizar el examen del SREP y discriminar más entre bancos

El Mecanismo Único de Supervisión lleva a cabo anualmente el Proceso de Revisión y Evaluación Supervisora (SREP, por sus siglas en inglés), en el que se examinan los perfiles de riesgo de las entidades de crédito y se adoptan decisiones sobre sus requerimientos de capital. En ese proceso, sería deseable racionalizar la metodología y establecer mecanismos para discriminar más entre bancos mejores y peores.

Por ejemplo, hay posibilidades de perfeccionar la horquilla de requerimientos del Pilar 2, que son los vinculados con los riesgos específicos de que cada entidad. Según los resultados correspondientes a 2023 de los 109 bancos sujetos a supervisión directa por el MUS, a la entidad mejor calificada se le impuso un requerimiento del 1% y a la peor, un 3,9%. Que el banco mejor puntuado tenga un suplemento del capital (*add-on*, en inglés) del 1% es discutible, ya que si los riesgos tradicionales se cubren con Pilar 1 y la mayoría de los riesgos emergentes no tiene sentido que se cubran con capital, el único riesgo que podría generar un recargo es el de tipo de interés, por lo que hay mucho espacio para que este suelo implícito de 100 puntos básicos se pueda reducir sensiblemente o incluso eliminar.

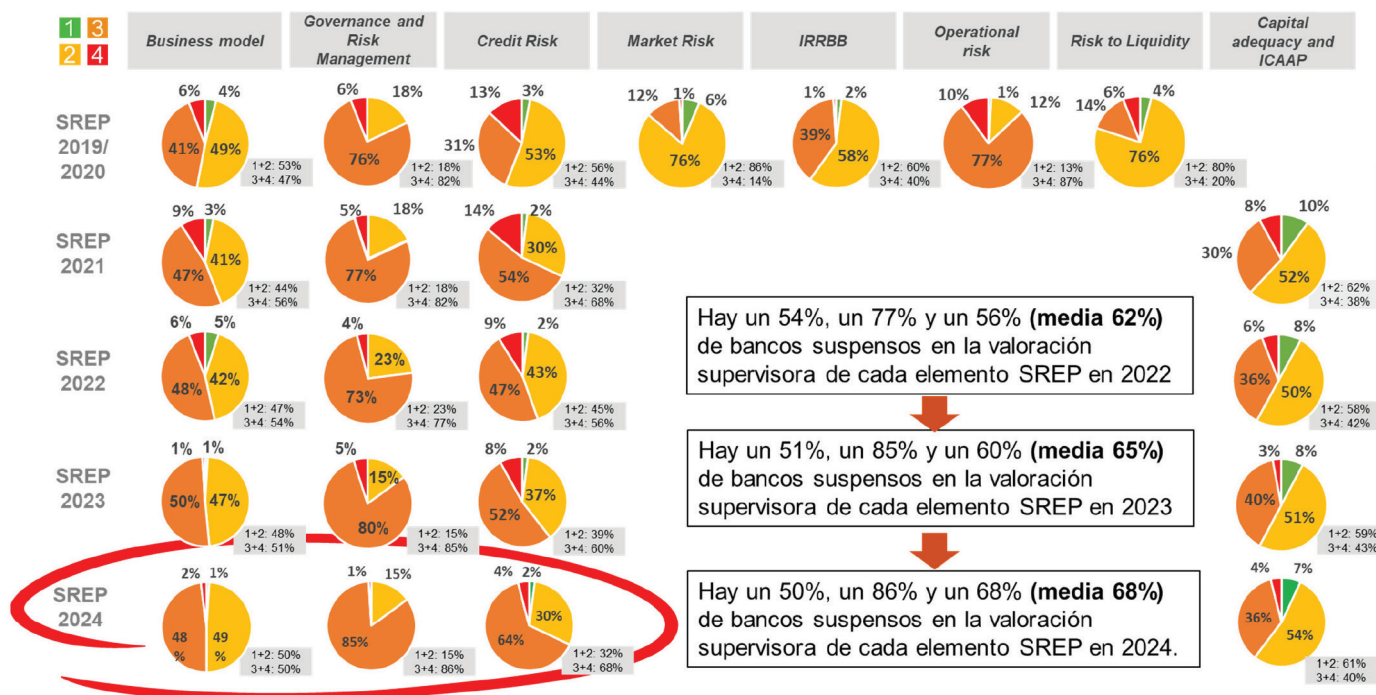
Bastaría con suprimir esa penalización adicional en el P2R para compensar total o parcialmente los 100 puntos básicos de aumento de los tres últimos años (ver gráfico 14) por el colchón anticíclico y el

Gráfico 14 Evolución de los requerimientos de capital total (porcentaje de activos ponderados por riesgo)



Fuente: Resultados agregados del SREP 2023 (BCE).

Gráfico 15. Evolución de las valoraciones de los elementos del SREP (notas en % de bancos)



Fuente: Banco Central Europeo (BCE).

de bancos domésticos para el conjunto de las entidades supervisadas. Ese retoque mejoraría su competitividad frente al resto del mundo.

Otra posible mejora del sistema consistiría en ampliar el rango de puntuaciones del SREP. Actualmente, el supervisor mide cuatro indicadores clave de la actividad bancaria (modelo de negocio, gobierno interno, riesgos para el capital y riesgos de liquidez) y asigna a cada entidad una puntuación o *rating* supervisor, con un abanico que va del 1 (la mejor valoración, que indica un fuerte control del riesgo) al 4 (la peor, control inadecuado. Ampliar de cuatro a seis escalones el *rating* supervisor permitiría afinar más en las diferencias entre las entidades. En la práctica sería extender el rango principal de la escala de dos a cuatro peldaños, porque el mejor (el 1) y el peor (el 4) no se utilizan apenas. Como se puede apreciar en el gráfico 15, entre el 89% y el 98% de las notas de cada elemento SREP son 2 (control del riesgo adecuado) o 3 (control débil).

Las puntuaciones 1 y 4 son residuales, con medias del 3% y el 4%, respectivamente.

Un indicador de que la metodología del SREP no acaba de funcionar es que las notas, por lo general, no han mejorado en los últimos años, pese a los continuados esfuerzos del supervisor y de las propias entidades por mejorar en las distintas categorías de riesgo (gráfico 14). El caso más llamativo es la evolución de las puntuaciones referidas al modelo de gobernanza. Tras muchos años de intensidad en la supervisión de la gobernanza y tras la implementación de los requisitos de gobernanza de la directiva CRD IV, en 2023 el 85% de los bancos seguían suspendiendo (es decir, tenían notas 3 y 4), cuando en 2018 el porcentaje de suspendidos era del 73%. Una evolución difícil de explicar, aunque paradójicamente los supervisores reconocen que ha habido mejoras significativas en la gobernanza de los bancos.

Profundizar en la metodología del SREP

Actualmente, la metodología del supervisor para medir los riesgos de los bancos europeos y establecer los colchones mínimos de capital tiene un enfoque mayoritariamente integral, que considera que la determinación de los requerimientos ha de estar basada en la puntuación conjunta de cada entidad. Sin embargo, desde hace varios años esta perspectiva holística incluye algunos rasgos característicos del tratamiento *risk by risk*, que posibilita examinar más de cerca los riesgos individuales y que hasta la fecha está teniendo un efecto inflacionista. Actualmente hay 40 bancos europeos con diferentes recargos de capital por algún tipo de *risk by risk* (20 por la expectativa supervisora del *backstop* de NPLs, 8 por operaciones excesivamente apalancadas y 6 por no alcanzar un índice de apalancamiento del 3,5%, entre otros). En 2025, se está poniendo a prueba un modelo *risk by risk*, en paralelo al holístico, en el que a cada uno de los riesgos recogidos en el SREP (excepto liquidez) se le asignará un *add-on* de capital, de manera que la suma de las partes será lo que se requiera como Pilar 2R. Este modelo moderadamente híbrido hacia el que transita el BCE no debería ser inflacionista en términos de requerimientos de capital para evitar que produzca un solapamiento entre el enfoque holístico y la metodología *risk by risk*.

Incorporar la metodología de capital necesario en el sistema

Una fórmula eficiente para calcular las exigencias de capital sería estimar una cantidad global de capital necesario para garantizar la solvencia del sistema bancario europeo en su conjunto y posteriormente repartir ese importe total entre las entidades, en función de sus propios riesgos. Esta metodología sustituiría con ventaja a la actual pauta de añadir capas de capital de forma más o menos arbitraria en función de los riesgos que van apareciendo. Opcionalmente, una parte del capital necesario podría ser cubierto por los competidores de la banca tradicional (grandes compañías tecnológicas, fintechs, banca en la sombra), que juegan también un papel importante



en la generación de riesgos para el sistema, como los vinculados con la resiliencia operacional. Estos competidores también pueden incurrir en una acumulación de riesgos en momentos del ciclo en los que convendría su moderación.

Refinar la consideración de los riesgos emergentes

En algunos casos, la comprensión del riesgo por parte del supervisor es limitada y no tiene en cuenta elementos determinantes en la evaluación de las necesidades de capital. Por ejemplo, al analizar el riesgo de carácter geopolítico, que está en el centro de las preocupaciones supervisoras, no se tiene en cuenta la diversificación geográfica o de negocio de las entidades, que constituye un factor mitigante de la exposición a las circunstancias geopolíticas (los bancos más diversificados geográficamente tienen mayor resiliencia frente a riesgos idiosincráticos). Así quedó demostrado durante la crisis financiera de 2008, de la que salieron relativamente bien paradas las entidades muy diversificadas, que pudieron compensar resultados entre sus distintas áreas. Por lo tanto, cabría considerar la diversificación como un factor que minora las necesidades de capital. Tampoco se tiene en cuenta la experiencia de los bancos en la gestión de los riesgos geopolíticos como consecuencia de su huella internacional o la existencia de algunas



normativas locales que ya los cubren parcialmente (como el Anejo IX de la CBE 4/2017, que tiene un apartado destinado a la cobertura del riesgo país).

Ampliar el catálogo, la intensidad y la eficacia de las medidas cualitativas

Las medidas cualitativas (basadas en guías, planes, observaciones o recomendaciones y no tanto en requerimientos) son imprescindibles para facilitar la gestión de los riesgos que no son fácilmente medibles numéricamente y no pueden estar por tanto cubiertos con capital. Pese a ello, su importancia en la determinación de los niveles de capital mínimos es secundaria.

El repertorio de medidas cualitativas que pueden contribuir a mejorar el modelo de regulación y supervisión, especialmente en los riesgos emergentes, es amplio, y debería ser una alternativa a la tentación de imponer más requerimientos de capital. Por ejemplo, si hablamos de ciberseguridad, es esencial que

reguladores y supervisores hagan cumplir el reglamento DORA (las siglas en inglés de la Ley Digital de Resiliencia Operacional), sobre todo en lo que respecta al control de los proveedores externos. DORA, que se aplica desde enero de 2025, establece reglas muy severas para que los suministradores externos, en particular los considerados críticos, garanticen unos niveles de seguridad apropiados, incluyendo requerimientos de información, auditorías, formación, pruebas de resistencia, redacción de contratos y estrategias de salida. Sin embargo, está por ver cómo se implementan estas condiciones de seguridad. Hay que tener en cuenta que algunos de los proveedores externos son gigantes tecnológicos que en ciertos casos tienen una asimétrica relación de fuerzas con los bancos y/o disponen de recursos para esquivar los controles. Por ello, el marco regulatorio y supervisor debería ser más estricto, tanto para las bigtech como para las fintech y otros jugadores no regulados, cuya actividad puede amplificar potenciales crisis.

Por otra parte, un potencial requerimiento de capital impuesto como consecuencia de las pruebas de estrés de ciberseguridad se puede considerar excesivo y poco útil para abordar los riesgos reales de los bancos. En lugar de destinar estos recursos a fortalecer el capital, sería mucho más efectivo emplearlos en la implementación de acciones preventivas que mejoren la resiliencia operativa de las entidades. Además, el supervisor debería prestar especial atención al riesgo de concentración derivado de la dependencia excesiva de los bancos en los cuatro principales proveedores de sistemas de información. Esta concentración genera una posición de desventaja para los bancos en los acuerdos contractuales, lo que aumenta su vulnerabilidad frente a interrupciones o fallos en los servicios. Por ello, resulta imprescindible promover condiciones más equilibradas y fomentar la diversificación de proveedores como medidas complementarias que garanticen la estabilidad y seguridad del sistema financiero.

En el caso del riesgo climático, el supervisor debería ser flexible a la hora de elaborar guías para que el cumplimiento de las obligaciones regulatorias sea efectivo de manera que se incentiven inversiones en este caso sin tener que esperar al visto bueno regulatorio. Esto reduciría la incertidumbre y permitiría a las entidades centrarse en implementar prácticas de sostenibilidad que realmente reflejen sus objetivos y capacidades internas. También sería de utilidad para los bancos disponer de un plan estratégico de implementación gradual, con metas realistas que puedan ser auditadas y ajustadas en función de los avances realizados y las capacidades de cada entidad. Finalmente, es muy importante que el supervisor tenga en cuenta el diferente grado de avance regulatorio en las diversas geografías y que sea flexible en la exigencia de requerimientos, ya que la capacidad de generación de datos necesarios para la gestión de los riesgos difiere significativamente en los distintos países.

En materia de riesgos geopolíticos, sería conveniente concentrar la supervisión en los puntos de riesgo críticos y prioritarios que puedan representar una amenaza real para la estabilidad

de cada entidad, en lugar de analizar todos los riesgos potenciales. Este foco permitirá utilizar los recursos disponibles de manera óptima, logrando un equilibrio entre flexibilidad y rigor.

Por otro lado, hay que recordar que, según Basilea, el objetivo del capital es cubrir la pérdida no esperada a un año con un intervalo de confianza del 99,5%. Es decir, el modelo supervisor cuenta con que hay algunos eventos (eventos de las colas) que no pueden ser cubiertos con capital. Parece que el supervisor actual quiere cubrir el 100% de la curva de potenciales pérdidas, lo cual nos llevaría a un modelo totalmente ineficiente.

De cualquier modo, el mayor peso de las medidas cualitativas en los procesos de supervisión no debería conducir ni a la extralimitación ni a una inflación de expectativas. Es necesario aprender de las lecciones del pasado reciente (ver los casos de desarrollo normativo innecesario en el capítulo 3 de este informe), a fin de evitar el intervencionismo y las obligaciones demasiado prescriptivas. En todo caso, sería deseable que se garantizase que todas las medidas cualitativas responden realmente a un riesgo detectado específico de cada entidad.

En este sentido, la imposición de modelos homogéneos de gestión de riesgos que supuestamente sirven para todos los bancos genera ineficiencias, dada la diversidad de situaciones y modelos de negocio que hay en el sector. El uso supervisor de recomendaciones estandarizadas, basadas a veces en referencias de otras entidades no necesariamente aplicables a cada caso, es frecuente en materias como la gobernanza o la disponibilidad de recursos en áreas de control. En muchas ocasiones, las entidades cuentan, gracias entre otras cosas al progreso tecnológico, con soluciones propias y a medida más eficaces que las propuestas genéricas (o café para todos) dirigidas al conjunto de las instituciones de crédito. Respetar la autonomía de los bancos ante determinados problemas les evitaría incurrir en costes innecesarios y haría más eficiente el modelo.

Excesos normativos y el buen escultor

Un segundo gran objetivo de la reforma tendría que ser la simplificación del modelo. Ya sabemos que el sistema financiero es complejo y que, por tanto, los mecanismos reguladores y supervisores de su actividad también han de ser complejos. Pero ese enunciado no debería encubrir excesos normativos. El actual modelo se rinde a la dictadura de los detalles y tiende a la sobreexigencia, obviando en ciertos casos la capacidad y la experiencia de las propias entidades para resolver sus propios problemas.

Como el buen escultor, reguladores y supervisores deberían ser capaces de eliminar lo superfluo y lo innecesario para centrarse en lo verdaderamente importante. Y en el caso que nos ocupa, lo importante es crear un sistema moderno, eficiente, flexible, competitivo y, por supuesto, seguro. Pero el objetivo de seguridad y estabilidad

financiera no debería servir de pretexto para perseguir la eliminación de los riesgos (el riesgo es un factor clave de desarrollo de la economía de mercado y su gestión es la principal actividad de la banca). Antes bien, la finalidad debería ser crear un marco adecuado para facilitar su gestión.

De hecho, las últimas tendencias supervisoras ya reconocen que esta simplificación es necesaria. En marzo de 2025, el gobernador del Banco de España, José Luis Escrivá, afirmó que *“existe un consenso creciente sobre el nivel excesivo de complejidad regulatoria en Europa, que no solo dificulta la operativa de las entidades financieras, sino que también sobrecarga la función supervisora y podría fragmentar el mercado”*. Por ello, Escrivá propone racionalizar la normativa europea *“para evitar solapamientos y complejidades innecesarias”*. El gobernador va incluso más allá cuando sugiere que *“el entusiasmo regulatorio en el nivel 3”* ha podido en alguna ocasión exceder la intención del legislador.





En este marco de actuación se pueden plantear diversas medidas concretas que se podrían implantar para simplificar y hacer más eficiente el ordenamiento normativo, y evitar redundancias o excesos en el modelo de regulación y supervisión. Vemos algunas ideas:

- **Limitar el uso en la legislación de nivel 1 de las denominadas cláusulas de revisión (*rendez-vous clauses*)**, que obligan a renovar en plazos determinados la normativa básica, y de los estudios de impacto. Ambos factores son causa principal de la inflación normativa en los niveles 2 y 3.
- **Garantizar que se no se imponen diferentes requerimientos de capital** para cubrir el mismo riesgo, es decir, evitar los solapamientos.
- **Coordinar mejor los trabajos de los equipos conjuntos de supervisión** de (JTS, por sus siglas en inglés), las inspecciones *in situ* (OSI, en inglés) y otros ejercicios horizontales para evitar redundancias o duplicar las tareas de los bancos. En ocasiones, las entidades de crédito se ven sometidas a un doble escrutinio que llega a saturar su estructura de respuesta a los requerimientos del supervisor. La regla de oro debería ser no reclamar información innecesaria o que ya está en poder de los órganos de supervisión, así como procurar que las demandas tengan el menor coste posible para el banco. En todo caso, habría que evitar iniciativas espontáneas que pueden generar asimetrías en la labor supervisora.
- **Mejorar la transparencia en las comunicaciones de los supervisores.** Tal y como constata el informe de los expertos encargado por el supervisor europeo, las explicaciones a los bancos tras el examen anual del SREP son por lo general excesivamente profusas y técnicas, y adolecen de opacidad en sus calificaciones internas. Además, en ocasiones están cortadas por el mismo patrón, sin tener en cuenta las características específicas de los riesgos de cada entidad. En 2021 el MUS incorporó en sus comunicaciones a los bancos tras el SREP una carta ejecutiva, con el objetivo de sintetizar los mensajes, señalar las debilidades de cada entidad y poner de manifiesto las expectativas del supervisor. Esa iniciativa ha facilitado el diálogo entre ambas partes, pero la experiencia de los bancos indica que el contenido de las cartas no incluye por lo general una descripción clara de lo que se espera de los gestores para hacer frente a las vulnerabilidades detectadas en el examen.
- **Reducir la complejidad de los trámites y las condiciones de operaciones importantes para liberar capital.** Es el caso de las titulizaciones, que además de diversificar la cesta de activos disponibles para invertir permiten desbloquear los balances de los bancos y facilitar financiación adicional a las actividades productivas. Tal y como ha iniciado el BCE, el marco normativo debería reformarse para aumentar su accesibilidad y efectividad, evitando poner trabas a su desarrollo.
- **Racionalizar las obligaciones de información**, que con el tiempo han alcanzado grados extraordinarios en complicación, extensión y granularidad. Los bancos tienen que enviar todo tipo de información periódica (sobre sus exposiciones, sus riesgos, sus procesos de valoración de capital y liquidez, sus planes de recuperación y resolución, sus programas de sostenibilidad, entre otros muchos temas) a las instituciones de la Unión Europea (MUS, Mecanismo Único de Resolución, EBA, etc.) pero también a las de ámbito nacional (como los bancos centrales de los países). Rebajar esta montaña de requerimientos informativos facilitaría la gestión de las entidades.

Otras ideas para considerar

Junto a la racionalización de los requerimientos de capital, el mayor énfasis en la vigilancia de los riesgos emergentes y la simplificación de la normativa, hay otras propuestas que también contribuirían a configurar un modelo de regulación y supervisión de la banca europea más eficiente.

Por ejemplo, sería deseable mantener y perfeccionar la línea de colaboración entre gobiernos, reguladores y supervisores que funcionó tan bien durante la crisis del covid en 2020. Aquella experiencia puso en evidencia que una reacción rápida y coordinada de todos los agentes implicados evita males mayores. Tras el confinamiento de los primeros meses, y con el fin de evitar que el brusco colapso de la economía se transmitiera al sistema financiero y degenerara en una crisis más profunda, se articuló un conjunto de programas de apoyo, como avales estatales y flexibilización de flujos de caja a través de moratorias.

Las disposiciones aprobadas en ese momento por supervisores como la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA, en inglés), la EBA, el BCE o el Banco de España permitieron suavizar la calificación contable de los préstamos para deudores con situación transitoria de iliquidez, sobrevenida por el cierre temporal de sus negocios. Además, se recomendaba que los escenarios para el cálculo de las provisiones de las entidades consideraran más el medio plazo (en el que se vislumbraba la recuperación) que el muy corto plazo (caracterizado por el desplome del PIB y el repunte de la tasa de desempleo). Mantener esta línea de coordinación entre las instituciones en el futuro puede ser clave para absorber potenciales problemas venideros.

También los bancos pueden contribuir a mejorar el actual modelo con acciones decididas para reforzar su sistema de gobernanza, que fue en su día identificado por el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés) como una de las principales armas para prevenir crisis futuras. En este sentido, las entidades de crédito han de fortalecer las tres tradicionales líneas de

defensa (áreas de negocio, control de riesgos y auditoría interna), que constituyen la estructura del modelo de vigilancia interna. Además, el papel creciente del auditor en los informes de solvencia solicitados por el regulador o el supervisor, y que en algunos casos se hacen públicos, añaden una capa de control adicional. Siempre ven más cuatro ojos que dos.

Por otra parte, sería también deseable seguir la senda iniciada por la Autoridad de Regulación Prudencial (PRA, en inglés), dependiente del Banco de Inglaterra, que en 2023 amplió, por mandato legal, su rango de objetivos con el propósito de promover la competitividad de la economía británica y su crecimiento en el medio y el largo plazo. Este objetivo secundario complementa su función tradicional de defensa de la seguridad y la solidez del sistema financiero del país. Se trata de un precedente de mucho interés, que confirma que algo se está moviendo en el escenario regulatorio y supervisor a nivel internacional. A la vez, la decisión acredita que la competitividad no es solo una cuestión de negocio, sino que además nutre y complementa el objetivo tradicional de la estabilidad financiera; es difícil imaginar un banco sólido si no es competitivo. Por todo ello, ampliar el mandato y el marco conceptual de la supervisión de la Unión Europea contribuiría a diseñar un modelo más moderno y mejor adaptado a las necesidades del sistema financiero y del conjunto de la actividad económica.

Esta amplia batería de medidas no tiene propósito omnicompreensivo, ni tampoco pretende ser un ejercicio de soluciones cerradas o imperativas. Su único objetivo es poner de relieve, frente a las tesis del fatalismo o el inmovilismo, que hay remedios razonables para superar las fallas del actual sistema de regulación y supervisión y mejorar su funcionamiento, en beneficio del sector financiero, de la economía y de la sociedad en su conjunto.

Bibliografía

- Andersson, Malin et al. (2024). *Massive investment needs to meet EU green and digital targets*.
- Banco Europeo de Inversiones (2024). *Dynamics of productive investment and gaps between the United States and EU countries*.
- Buch, Claudia (2024). *Evolving risks, evolving supervision: reforming*.
- Carrascosa, Antonio (2024), *¿Qué se puede hacer con los AT1 de la banca?*, en Expansión.
- Comisión Europea (2023). *Investment and funding needs for the Digital Decade connectivity targets*.
- Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria (2024). *The 2023 banking turmoil and liquidity risk: a progress report*.
- Draghi, Mario. (2024). *The Future of European Competitiveness*.
- Ermotti, Sergio. *Policymakers should not exacerbate the risks of deglobalization*, en Financial Times.
- European Banking Authority (EBA) (2024). *Risk Assessment Report*.
- European Securities and Markets Authority (ESMA) (2023). *The EU securitisation market*.
- Fernández de Lis, Santiago (2024). *La competitividad como objetivo de la regulación financiera en la UE*. Instituto Español de Banca y Finanzas.
- Financial Stability Board (FSB) (2024). *Stocktake on Nature-related Risks*.
- Financial Times (2024). *Artificial Intelligence in Banking*.
- Hernández de Cos, Pablo (2023). *Reflections on the 2023 banking turmoil*.
- Lagarde, Christine (2024). *Technology as a new frontier for macroprudential policy*.
- Letta, Enrico (2024). *Much More than a Market*.
- Levine, Ross (1997). *Financial development and economic growth: Views and agenda*.
- McCaul, Elizabeth (2024). *Crisis que se desvanecen, prioridades cambiantes: una perspectiva supervisora sobre el ciclo regulatorio*.
- Montagner, Patrick (2024). *Learning from the past, preparing for the future*.
- Noyer, Christian et al. (2024). *Developing european capital markets to finance the future*.
- Oliver Wyman (2023). *The EU banking regulatory framework and its impact on banks and the economy*.
- PwC (2023). *Unión Bancaria, un desafío entre crisis superpuestas*.
- Rajan, Raguram & Zingales, Luigi. (1998). *Financial dependence and growth*.
- Restoy, Fernando et al. (2023). *Assessment of the European Central Bank's Supervisory Review and Evaluation Process*.
- Stiglitz, Joseph & Weiss, Andrew (1981). *Credit rationing in markets with imperfect information*.
- Woods, Sam (2024). *Competing for growth*.

Contactos



Pablo Martínez-Pina

Socio responsable de Banca de PwC
pablo.martinez-pina@pwc.com



Álvaro Benzo González-Coloma

Socio responsable de Riesgos y Regulación
Financiera de PwC
alvaro.benzo.gonzalez-coloma@pwc.com



Santiago Martínez-Pinna

Socio líder de Risk for Audit de PwC
santiago.martinez-pinna@pwc.com



Jordi Esteve

Socio de Strategy&Consulting de PwC
jordi.esteve.bargues@pwc.com



Alberto Calles Prieto

Ex supervisor bancario y asesor de PwC
alberto.calles.prieto_externaladvisor@pwc.com



En PwC ayudamos a nuestros clientes a generar confianza y a reinventarse para que puedan transformar la complejidad en una ventaja competitiva. Somos una red tecnológicamente avanzada y empoderada por nuestros más de 370.000 profesionales en 149 países. A través de nuestros servicios de auditoría, asesoramiento fiscal y legal, consultoría y transacciones, ayudamos a construir, acelerar, e impulsar tu crecimiento. Descubre más en www.pwc.es

© 2025 PricewaterhouseCoopers Auditores, S.L. PwC se refiere a la firma miembro española y, en ocasiones, puede referirse a la red de PwC. Cada firma miembro es una entidad legal separada e independiente. Consulta www.pwc.com/structure para obtener más detalles.