
25.11.2025

VIII Foro Banca: “Simplificación regulatoria y supervisora: hacia un sistema financiero europeo más competitivo y resiliente”

elEconomista

Madrid

José Luis Escrivá

Gobernador

Buenos días:

Han pasado casi veinte años desde la gran crisis financiera y sus lecciones siguen muy presentes. Aquella crisis nos recordó, con dureza, los elevados costes que un sistema financiero vulnerable puede suponer para la sociedad.

Esa experiencia impulsó cambios sin precedentes en la regulación y la supervisión a escala internacional, con la reforma de Basilea III y el nuevo marco de resolución del Consejo de Estabilidad Financiera como principales exponentes. En la Unión Europea, este esfuerzo se tradujo en un cambio completo de la regulación y en la creación de nuevas estructuras europeas de supervisión y resolución, si bien seguimos esperando el fondo de garantía de depósitos europeo.

Gracias a estas reformas, hoy contamos con un sistema bancario más sólido: con más capital, más liquidez y mayor capacidad de absorber pérdidas; en definitiva, un sector más resistente frente a perturbaciones macroeconómicas o financieras. Lo hemos comprobado en momentos de tensión: durante la pandemia, ante el aumento de las tensiones geopolíticas o incluso tras las crisis bancarias de 2023. Y lo más importante: este sector ha podido seguir apoyando a familias y empresas y contribuyendo al crecimiento económico. Esa es una fortaleza que debemos preservar y reforzar.

Sin embargo, este avance ha venido acompañado de un marco normativo y supervisor cada vez más denso y complejo. La acumulación de reglas y procesos puede afectar a la competitividad del sector y, en última instancia, limitar su capacidad de financiar a la economía. Esto es especialmente relevante en un entorno de elevada incertidumbre y grandes retos estratégicos para Europa.

A esta densidad se suma una arquitectura institucional igualmente compleja, con tres niveles superpuestos: global, europeo y nacional.

En el plano global, el Consejo de Estabilidad Financiera, con sede en Basilea, coordina el trabajo de los diferentes organismos que emiten estándares a nivel sectorial para reforzar la estabilidad financiera internacional. Estos organismos reguladores —como el Comité de Basilea o la IOSCO (Organización Internacional de Comisiones de Valores)— fijan estándares de referencia de capital para los bancos o de transparencia para los mercados. No dictan leyes, pero sus estándares son adoptados por los países y se convierten en referencia internacional.

En Europa, la lista de instituciones también es extensa: el Banco Central Europeo (BCE), el Mecanismo Único de Supervisión, la Junta Única de Resolución y otras autoridades especializadas en banca, seguros, pensiones, mercados de valores, riesgos sistémicos o lucha contra el blanqueo de capitales.

A escala nacional, debemos reflexionar sobre nuestro propio modelo institucional. Algunos países han optado por estructuras más compactas, y estos ejemplos invitan a cuestionar si nuestro modelo resulta demasiado disperso en algunos ámbitos.

La coexistencia de tantas instituciones multiplica el número de interlocutores, aumenta el riesgo de duplicidades y puede dificultar una visión integral de los riesgos.

Como protagonistas de este entramado, las autoridades supervisoras y reguladoras tenemos una responsabilidad clara: identificar, con visión crítica y constructiva, los elementos que permitan ser más eficientes y efectivos. Este debate ya está en marcha en los principales foros europeos, al más alto nivel, tanto en el BCE como en la Autoridad Bancaria Europea (EBA, por sus siglas en inglés) —como podrá atestiguar José Manuel Campa, que intervendrá más adelante en este foro—, así como en la Comisión Europea, el Parlamento y el Consejo. Iniciativas como la propuesta Ómnibus o el próximo informe de competitividad de la Comisión apuntan en la misma dirección.

En mi opinión, dado el elevado número de instituciones involucradas y ámbitos de discusión, si queremos resultados concretos, necesitamos un impulso estratégico claro, desde arriba, con la simplificación como prioridad. Esto exige liderazgo y determinación para avanzar de forma decidida en la mejora de la competitividad europea.

En el Banco de España estamos plenamente comprometidos con este objetivo. Simplificar sin reducir la resiliencia es esencial para aumentar la competitividad y, con ello, fortalecer el papel del sistema financiero en la economía europea, con un impacto positivo en el conjunto de la sociedad.

Quiero subrayarlo con claridad: simplificar no significa desregular ni rebajar la fortaleza del sector. Al contrario, se trata de construir un marco más simple, estable y predecible, capaz de reforzar la capacidad del sistema bancario para contribuir al crecimiento económico, manteniendo intacta la confianza en su solidez.

Creemos que es importante liderar con el ejemplo. Por eso, promovimos una reflexión interna con un grupo de trabajo transversal que involucró a múltiples áreas de la institución. Este esfuerzo nos ha permitido formular propuestas concretas y participar activamente en los foros sobre simplificación. Al mismo tiempo, hemos avanzado en la simplificación de nuestros propios requerimientos de información financiera como supervisores nacionales.

Quiero aprovechar estos minutos para compartir con ustedes las principales propuestas y medidas que estamos impulsando. Hemos identificado cinco grandes áreas de mejora en el ámbito regulatorio y supervisor.

La primera área de mejora identificada son los procedimientos supervisores. El Mecanismo Único de Supervisión ha dado pasos importantes en esta dirección. Once años después de su puesta en marcha, ha anunciado varias iniciativas para ganar en eficiencia y efectividad. Son avances importantes, pero hay margen para ser bastante más ambiciosos.

Necesitamos una visión más integrada y un impulso decidido que abarque todos los campos. El objetivo último es dar más predictibilidad a las metodologías supervisoras, más estabilidad a los procesos y más eficacia en la detección de riesgos.

En este terreno, destacan tres instrumentos prioritarios:

En primer lugar, el proceso de revisión y evaluación supervisora, que es, en esencia, un «chequeo médico» completo que los supervisores europeos realizan a cada banco. Se analizan su salud financiera, su modelo de negocio, la calidad de su gobernanza y los riesgos a los que está expuesto.

Hasta ahora, este chequeo se ha centrado demasiado en medir cuántas defensas de capital necesita cada entidad. Pero sabemos que no todos los problemas se curan con más capital. Por eso debemos evolucionar hacia un enfoque más orientado al riesgo, incorporando medidas cualitativas que permitan abordar problemas de gestión, debilidades en el modelo de negocio o riesgos emergentes, como los tecnológicos. En definitiva, necesitamos una metodología más sencilla, clara y estable, que sea realmente útil para anticipar riesgos.

En segundo lugar, las guías y expectativas supervisoras. Estas han desempeñado un papel esencial, aportando claridad y un marco común, especialmente en los primeros años de funcionamiento del Mecanismo Único de Supervisión. Sin embargo, su número y, en ocasiones, su grado de detalle y prescripción excesivos pueden llegar a ser contraproducentes. Al mismo tiempo, debemos contar con mecanismos para garantizar que las expectativas supervisoras no se conviertan en requisitos vinculantes adicionales, que añadirían una capa de complejidad adicional al marco. Así que también en este aspecto procede una revisión crítica: una revisión que preserve la consistencia del marco, pero que mejore la transparencia y aporte mayor claridad y seguridad a las entidades.

En tercer lugar, los equipos conjuntos de supervisión (conocidos como JST, por sus siglas en inglés), cuyo papel es necesario reforzar para optimizar los procesos supervisores. Su función es clave para trasladar un mensaje único y coherente a las entidades, dentro de un marco más integrado y verdaderamente basado en riesgos.

La segunda área de mejora detectada está directamente vinculada a la complejidad institucional europea y a la proliferación de normas delegadas. Con frecuencia, cuando resulta difícil alcanzar acuerdos sobre las normas principales —las llamadas «de nivel 1», es decir, los reglamentos y directivas aprobados por los legisladores europeos—, la concreción de los aspectos que generan la falta de consenso se traslada a normas más técnicas. Me refiero a aquellas de los niveles 2 y 3, que incluyen estándares técnicos y guías elaborados por los reguladores y supervisores. El problema es que esta acumulación de reglas y orientaciones consume una gran cantidad de recursos, tanto en las entidades como en los propios supervisores, sin que ello se traduzca necesariamente en una mejora efectiva de la calidad regulatoria. Esto no solo implica elevados costes para las entidades, sino que puede llegar a reducir la eficacia supervisora.

Para abordar esta situación, hemos realizado un análisis exhaustivo de los mandatos que la regulación otorga sobre capital y resolución a la EBA. A partir de ese trabajo, proponemos «despriorizar» y simplificar más de la mitad de los mandatos pendientes. En concreto, planteamos reducir alrededor de un 35 % de los mandatos del nuevo paquete prudencial y simplificar otro 15 %, además de revisar procesos de resolución que hoy resultan costosos.

A estas medidas se suman mejoras estructurales, como impulsar el proyecto Pilar 3 Data Hub de la EBA. Este centro de datos permitirá que, a partir de la información que ya reportan las entidades, la propia EBA elabore y difunda de manera centralizada la información que los bancos ponen a disposición del mercado.

En este ámbito es esencial que la EBA profundice en el trabajo ya iniciado para simplificar el cumplimiento, mediante iniciativas que abarquen la revisión del *stock* de productos de los niveles 2 y 3, mejorar la proporcionalidad y reducir la carga operativa, especialmente para las entidades más pequeñas.

La tercera área en la que debemos mejorar es el marco de requerimientos de capital para solvencia y de resolución en Europa. Y quiero reiterarlo: simplificar no significa reducir la resiliencia de nuestras entidades.

Permítanme ilustrarlo con los requerimientos de solvencia. Hoy, la estructura de requerimientos de capital de los bancos es excesivamente compleja. La propia EBA lo ha señalado: Europa ha ido más allá de lo que exigen otras jurisdicciones. Por eso, tenemos margen para reducir la complejidad y, al mismo tiempo, ganar en transparencia y en predictibilidad, sin comprometer la solidez del sector bancario.

En particular, sería deseable avanzar hacia un diseño más simple, apoyado en dos pilares bien definidos:

- Un único colchón de capital microprudencial, que podría englobar el actual colchón de conservación de capital y los actuales requerimientos y recomendaciones de Pilar 2. Esto permitiría al mismo tiempo abrir una discusión sobre el papel del proceso de revisión y evaluación supervisora y del ejercicio de resistencia en la determinación de este colchón.
- Un único colchón macroprudencial, que resultaría de fusionar los actuales colchones de capital contracíclico y sistémico.

De esta forma, evitaríamos solapamientos, ganaríamos en transparencia y eliminaríamos elementos exclusivos del marco europeo que complican innecesariamente el sistema respecto a los estándares internacionales. Esta propuesta está plenamente alineada con Basilea y ya se aplica en otras jurisdicciones, con estructuras más sencillas, sin comprometer la resiliencia.

Del mismo modo, existe margen para una simplificación ambiciosa de los requerimientos de resolución. La principal vía para ello sería sustituir los actuales requerimientos por uno solo, que podría ser un porcentaje fijo del activo total en forma de capital y deuda subordinada y alineado con el acceso al fondo de resolución europeo. Con ello se simplificaría enormemente el marco de resolución actual, preservando sus fundamentos y aumentando su operatividad. Si el grado de ambición fuera menor, se podría avanzar hacia el uso únicamente de los requerimientos de Capacidad Total de Absorción de Pérdidas, TLAC del Consejo de Estabilidad Financiera, que ahora se aplican a las entidades de importancia sistémica mundial. La idea sería aplicarlos a todas las entidades que tengan una estrategia de resolución.

Otra área de mejora identificada son las obligaciones exigidas a las entidades pequeñas y no complejas, a las que se debería aplicar un criterio de proporcionalidad. No todas las entidades tienen el mismo tamaño, complejidad o perfil de riesgo, y exigirles las mismas obligaciones puede generar cargas innecesarias que no mejoren la estabilidad del sistema.

Nuestro objetivo es utilizar un marco que mantenga la sensibilidad al riesgo, pero que simplifique de manera significativa las obligaciones para ajustarlas a la realidad de estas entidades.

En cuanto a capital, por ejemplo, el cálculo del riesgo de mercado puede simplificarse en entidades pequeñas que apenas tienen exposición a este tipo de riesgos. En cuanto a liquidez, también hay margen para ajustar las exigencias en entidades de bajo riesgo con una base estable de depositantes.

Del mismo modo, los procesos supervisores pueden adaptarse mejor al tamaño y el perfil de riesgo de estas entidades. La periodicidad de determinadas revisiones podría extenderse hasta cinco años en entidades con menor riesgo y planes de recuperación más sencillos.

La última área de mejora identificada que quiero presentar son los requerimientos de información financiera para las entidades. En los cinco últimos años, estas obligaciones han crecido un 50 %. A finales de 2024, los bancos tenían que elaborar más de 740 estados, con más de 116.000 puntos de datos por entidad y fecha. Dos tercios de esta información se solicitan con criterios homogéneos a escala europea (FINREP y COREP). A esto hay que añadir las peticiones de información *ad hoc*, que se requieren de manera recurrente para cubrir necesidades específicas no contempladas en los reportes oficiales.

Este conjunto de obligaciones, acumulado a lo largo de años, supone un coste elevado para las entidades. Y estos costes seguirán aumentando con nuevas exigencias en ámbitos como la resiliencia operativa, los criterios ambientales, sociales y de gobernanza o los criptoactivos. Por eso, procede reevaluar la utilidad del reporte actual y, sobre la base de un buen análisis coste-beneficio, identificar qué información puede eliminarse por duplicidad o por escasa relevancia para la supervisión.

Pensamos que a nivel escala hay margen para simplificar. Una parte significativa de los requisitos nacionales podría eliminarse, bien porque se solapan con los internacionales, bien porque ya disponemos de esa información por otras vías. Aquí es clave valorar no solo la cantidad, sino también el grado de uso y la calidad de los datos recibidos. Menos información, pero de mejor calidad significa más eficiencia supervisora y menos carga para las entidades.

Los primeros resultados de este trabajo ya se han materializado. La modificación de la Circular 4/2017, una vez aprobada, suprimirá siete estados financieros, lo que supone el 34 % de los datos financieros requeridos a escala nacional. Además, creemos que es posible eliminar un 16 % adicional. Y no nos detenemos aquí: seguimos analizando opciones para nuevas reducciones, ya sea replicando información a partir de otros estados o limitando la obligación de declarar a aquellas entidades en las que sea de verdad relevante, avanzando así también en la proporcionalidad mencionada anteriormente.

Del mismo modo, hemos suprimido varias peticiones de información *ad hoc* habituales. Y lo que es más importante aún: hemos reforzado el procedimiento de gobernanza interna para futuras solicitudes, de manera que cada nueva petición esté plenamente justificada en términos de necesidad y oportunidad.

Todas estas propuestas son un ejemplo del compromiso del Banco de España con la agenda de simplificación, en aras de mejorar la competitividad europea sin pérdida de resiliencia en el sector financiero.

Este debate requiere liderazgo y coordinación al más alto nivel, pero también la implicación activa de todos los actores. El sector bancario desempeña un papel fundamental: su experiencia práctica y su conocimiento del día a día son imprescindibles para valorar el impacto de las medidas y ayudar en el análisis coste-beneficio.

Por eso, quiero invitar a las entidades aquí presentes a colaborar estrechamente en este esfuerzo sin rebajar la fortaleza del sector. Solo con un diálogo abierto y constructivo entre supervisores y bancos podremos avanzar hacia un marco regulatorio más simple, más eficiente y adaptado a la realidad de nuestro sistema financiero.

Contamos con un sector bancario sólido, capaz de seguir financiando la economía incluso en momentos de crisis. Ahora, el reto es dar un paso más: construir un sistema financiero que, manteniendo los mismos niveles de solidez, sea más eficiente y competitivo y esté mejor preparado para acompañar la transformación de la economía europea en los próximos años.