

Bruselas, 31 de julio de 2026
(OR. en)

12301/26

Expedientes interinstitucionales:
2023/0111(COD)
2023/0113(COD)

EF 219
ECOFIN 1066

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	17 de julio de 2026
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2026) 615 final
Asunto:	COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO, AL CONSEJO, AL BANCO CENTRAL EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES Competitividad del sector bancario y mercado único bancario

Adjunto se remite a las delegaciones el documento COM(2026) 615 final.

Adj.: COM(2026) 615 final



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 17.7.2026
COM(2026) 615 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO, AL CONSEJO, AL
BANCO CENTRAL EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO
Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

Competitividad del sector bancario y mercado único bancario

{SWD(2026) 615 final}

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO, AL CONSEJO, AL
BANCO CENTRAL EUROPEO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO
Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

Competitividad del sector bancario y mercado único bancario

1. El papel del sector bancario en la economía de la Unión

Los bancos desempeñan un papel clave en la economía de la UE y un sector bancario competitivo es esencial para financiar el crecimiento, la innovación y las prioridades estratégicas. La competitividad de los bancos también se basa en una economía próspera y sólida. Los bancos son la principal fuente de financiación para los hogares, las grandes empresas y las pequeñas y medianas empresas de la UE. Más allá de su papel tradicional a la hora de conceder préstamos, los bancos facilitan el acceso a los mercados de capitales, al ayudar a las empresas a obtener financiación mediante acciones y deuda y al permitir a los ahorradores invertir. En un panorama geopolítico en rápida evolución, estas diversas funciones del sector bancario cobran aún mayor importancia a la hora de preservar la autonomía estratégica de la UE. Su papel es fundamental para satisfacer las crecientes necesidades de financiación a las que se enfrentan las empresas de la UE, especialmente en sectores estratégicos.

La estrategia de la Unión de Ahorros e Inversiones¹ mejorará la manera en que el sistema financiero de la UE facilita la asignación del ahorro a las inversiones productivas. La estrategia prevé un sector bancario eficiente e integrado, basado en un código normativo único y en una Unión Bancaria completa. La estrategia, así como las líneas generales de las propuestas que figuran en el presente informe, están en consonancia con la Brújula para la Competitividad de la UE², las recomendaciones de los informes Letta³ y Draghi⁴, la Estrategia para el Mercado Único⁵, la hoja de ruta «Una Europa, un mercado»⁶ y el Plan de Acción para la Depuración Legislativa⁷. Para contribuir al desarrollo de la economía de la UE en su conjunto, un sector bancario competitivo debe poder operar de la forma más fluida posible a través de las fronteras, ofrecer una mayor variedad de productos a los ahorradores e inversores y alcanzar la escala adecuada, de conformidad con los requisitos prudenciales y las normas de competencia. Al mismo tiempo, un sector bancario competitivo debe ser lo suficientemente flexible, contar con modelos de negocio diversificados, ser capaz de fomentar la innovación y dar cabida a los nuevos operadores.

El sector bancario y el mercado de capitales de la UE son interdependientes y deberían desarrollarse en paralelo. Los bancos pueden contribuir a fomentar el desarrollo de los mercados de capitales de la UE, especialmente a escala transfronteriza, al tiempo que se benefician de importantes flujos de ingresos vinculados a los servicios empresariales y de inversión conexos. Los bancos pueden acompañar a los inversores al mercado, por ejemplo, mediante el desarrollo de productos adaptados o actividades de suscripción. A su vez, un

¹ Comisión Europea (2025), [Unión de Ahorros e Inversiones](#).

² Comisión Europea (2025), [Brújula para la Competitividad](#).

³ Enrico Letta (2024), [Much more than a market](#) [«Mucho más que un mercado», documento en inglés].

⁴ Mario Draghi (2025), [The future of European competitiveness](#) [«El futuro de la competitividad europea», documento en inglés].

⁵ Comisión Europea (2025), [A strategy for making the Single Market simple, seamless and strong](#) [«Una estrategia para lograr que el mercado único sea sencillo, fluido y sólido», documento en inglés].

⁶ Comisión Europea (2026), [Hoja de Ruta «Una Europa, un mercado» del Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea](#).

⁷ Comisión Europea (abril de 2026), Plan de Acción para la Depuración Legislativa que acompaña a la Comunicación [Un corpus legislativo de la UE más simple, claro y mejor aplicado](#).

mercado de capitales más eficiente e integrado puede ayudar a los bancos a ser más competitivos a nivel nacional e internacional. En la UE, esta complementariedad entre la banca y los mercados de capitales no solo ayudaría a financiar la economía, incluidas sus prioridades estratégicas, sino que reduciría la dependencia de bancos internacionales extranjeros para servicios financieros esenciales.

Un sector bancario deficiente o frágil no puede desempeñar eficazmente su papel económico y apoyar las necesidades urgentes de inversión a las que se enfrentan las empresas de la UE. En consecuencia, el sector bancario de la UE debe ser suficientemente sólido y resistente a posibles perturbaciones, con fundamentos sólidos (por ejemplo, rentabilidad, valoraciones del mercado, rendimiento del capital, estructuras de costes reducidos, gobernanza sólida) y niveles adecuados de capital y liquidez. De hecho, esta resiliencia puede considerarse un aspecto crucial de la competitividad en el sector bancario.

La presente Comunicación y el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que la acompaña dan cumplimiento al compromiso de la Comisión de evaluar la situación actual de la competitividad en el sector bancario de la UE. En las siguientes secciones se destacan los importantes avances realizados en la mejora de la resiliencia y el rendimiento general del sector en los últimos quince años, se exponen los principales problemas que aún deben abordarse y se propone una vía positiva y prospectiva. Se basa en amplias consultas con todas las partes interesadas para garantizar que el análisis, la evaluación y las conclusiones se fundamenten en datos contrastados, tal y como se expone en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que se adjunta.

Al considerar la competitividad del sector bancario de la UE, deben reconocerse de antemano los compromisos entre los distintos objetivos, incluidos los siguientes:

- *La promoción de la innovación y el crecimiento sostenible debe lograrse preservando al mismo tiempo la resiliencia.* Para fomentar la innovación y el crecimiento en la economía de la UE será necesario un cambio cultural responsable, así como un cierto reequilibrio del marco regulador de los bancos, lo que implica pasar del enfoque actual (a menudo caracterizado por una gran aversión al riesgo) a otro que esté abierto a asumir riesgos responsables y medidos. La Comisión tiene un papel fundamental que desempeñar a este respecto, al analizar el nivel de riesgo adecuado que el sistema en su conjunto puede soportar. Sin embargo, debe preservarse la resiliencia del sector bancario, ya que es una condición previa para el crecimiento sostenible.
- *La armonización de las normas a escala de la UE implica una reducción de la discrecionalidad nacional.* La construcción de un sector bancario integrado en la UE requerirá un código normativo verdaderamente único, pero esto no puede lograrse si continúa la sobrerregulación, la aplicación divergente, la duplicación de información o la extralimitación de las competencias nacionales en lo que respecta a las fusiones.
- *La integración del sector bancario de la UE debe ir acompañada de las garantías adecuadas para dar respuesta a las preocupaciones legítimas.* La integración del sector bancario requiere un cambio en la relación actual entre los Estados miembros de origen

y de acogida y solo será aceptable si se protege por igual la estabilidad financiera en todos los Estados miembros.

- *Cabe esperar que las medidas adoptadas para impulsar la competitividad tengan repercusiones en el nivel de los requisitos de capital de los bancos.* La mejora de la integración de los mercados, la eliminación de solapamientos, la simplificación del marco regulador, la armonización de las metodologías para determinados requisitos o la introducción de una mayor proporcionalidad tendrán repercusiones en los requisitos que se aplican a determinados bancos en determinados ámbitos políticos, y requerirán un ajuste minucioso a la luz de sus repercusiones generales.

La gestión de estas diversas disyuntivas exigirá una combinación de conocimientos técnicos y criterio político a la hora de ajustar adecuadamente el equilibrio entre la asunción de riesgos y la resiliencia en el sector bancario. Esto se llevará a cabo mediante las medidas descritas en el presente informe y de forma continua, gracias a un seguimiento más riguroso por parte de la Comisión de la competitividad del sector bancario.

2. Avances y retos pendientes en el mercado único bancario de la UE

En respuesta a la crisis financiera mundial, la UE ha elaborado un código normativo único para los bancos y ha reformado sus marcos de supervisión, resolución y macroprudencial. En los últimos quince años, estas reformas han contribuido a mejorar la resiliencia de los bancos y han facilitado una gestión eficaz de las crisis cuando ha sido necesario. En la Unión Bancaria, el Mecanismo Único de Supervisión (MUS) es responsable de autorizar a todos los bancos y supervisa directamente a 111 bancos que representan más del 85 % de los activos bancarios totales. Para estos bancos, el Mecanismo Único de Resolución (MUR) es responsable de la preparación y gestión de crisis y cuenta con el apoyo de un Fondo Único de Resolución (FUR) por valor de más de 81 000 millones EUR. Los sistemas nacionales de garantía de depósitos están bien financiados y se han reforzado para permitir reembolsos rápidos, lo que ha aumentado la confianza de los depositantes. La Autoridad Bancaria Europea (ABE) ha desempeñado un papel fundamental en el desarrollo del código normativo único y en el refuerzo de la convergencia en materia de supervisión en toda la UE, mientras que la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS) ha actuado como sistema de alerta temprana y ha colaborado en la aplicación de las medidas macroprudenciales nacionales.

Las reformas reglamentarias e institucionales han ido acompañadas de una profunda transformación en el sector bancario de la UE. A diferencia del período previo a la crisis financiera mundial, los bancos de la UE se muestran resistentes y cuentan con sólidas posiciones de capital y liquidez. Esta resiliencia ha quedado confirmada de forma sistemática en las pruebas de resistencia a escala de la UE llevadas a cabo por la EBA y el Banco Central

Europeo (BCE), incluida la prueba más reciente realizada en 2025⁸. Lo que es más importante, el sector bancario de la UE ha seguido siendo resiliente y ha demostrado su eficacia en condiciones reales durante la pandemia de COVID-19, la perturbación energética tras la invasión a gran escala de Ucrania por parte de Rusia y las turbulencias bancarias en los Estados Unidos y Suiza en la primavera de 2023. Los bancos actuaron como protectores frente a las tensiones económicas, en lugar de como amplificadores de estas. Desde 2023, los bancos de la UE también han recuperado una rentabilidad sostenida, alcanzando los niveles de rentabilidad sobre recursos propios previos a la crisis, lo que demuestra que la resiliencia y la rentabilidad pueden ir de la mano.

El sector bancario de la UE es resiliente y rentable, pero sigue estando muy fragmentado a lo largo de las fronteras nacionales y se enfrenta a una serie de retos relacionados con el marco regulador y su aplicación. Es necesario abordar estos retos para permitir una mayor participación de los bancos a la hora de satisfacer las importantes necesidades de inversión que el informe Draghi cuantificó en 1,2 billones EUR anuales, a fin de mantener la competitividad, avanzar en la doble transición, fortalecer la seguridad y la resiliencia, y conservar la soberanía tecnológica, lo que se traduce en necesidades de inversión especialmente en sectores estratégicos como la tecnología avanzada, las tecnologías limpias, la defensa, la inteligencia artificial y la biotecnología.

La Comisión ha identificado **tres retos principales que limitan el potencial del sector bancario para apoyar eficazmente la economía de la UE**. En primer lugar, el sector está demasiado fragmentado, lo que impide la expansión, el aumento de la eficiencia, el uso productivo de los recursos y la diversificación geográfica a través de las fronteras nacionales. En segundo lugar, la transposición de las normas internacionales al marco regulador de la UE podría tener mejor en cuenta las especificidades de la Unión y ser más proporcionada. En tercer lugar, determinados aspectos del marco regulador de la UE son excesivamente complejos y gravosos y deben simplificarse. Abordar estos tres retos es esencial para construir un sector bancario que no solo sea resiliente, sino que también respalde mejor la economía de la UE mediante la financiación del crecimiento sostenible, la innovación, la seguridad y la prosperidad a largo plazo.

2.1 Fragmentación a lo largo de las fronteras nacionales

La integración transfronteriza del sector bancario de la UE ha mejorado en los últimos años, pero sigue en niveles insatisfactorios. La integración se limita principalmente al mercado interbancario, mientras que otras actividades transfronterizas siguen siendo muy limitadas. Por ejemplo, los préstamos transfronterizos a empresas dentro de la zona del euro solo representan alrededor del 16 % del total de préstamos a empresas⁹. Esto se debe principalmente a las dificultades para llegar a clientes en otros Estados miembros sin una

⁸ Para más detalles, véase el informe del ejercicio de pruebas de resistencia a escala de la UE de 2025 realizado por la ABE ([enlace](#)) y el BCE ([enlace](#)).

⁹ Banco Central Europeo (2026), *ECB response to the Commission consultation on the competitiveness of the EU banking sector* [«Respuesta del BCE a la consulta de la Comisión sobre la competitividad del sector bancario de la UE», documento en inglés].

presencia bancaria física, o para ampliar y establecer una presencia bancaria en nuevos mercados, ya sea de forma orgánica o a través de la consolidación transfronteriza. Desde la crisis financiera mundial, la consolidación del sector bancario de la UE se ha producido casi exclusivamente a nivel nacional, ya que las fusiones y adquisiciones transfronterizas en toda la UE han disminuido considerablemente, aunque se registró un aumento en 2025. Esto ha dado lugar a que muchos grupos bancarios de la UE sean de gran tamaño en relación con el de su economía nacional, pero no en relación con el de la UE, el de las economías de la Unión Bancaria o el de sus competidores internacionales.

La fragmentación del sector bancario refleja una dimensión nacional muy pronunciada en el marco regulador de la UE.

- **A diferencia de lo que ocurre en otras jurisdicciones, el marco regulador de la UE exige que los grupos bancarios transfronterizos cumplan los requisitos de capital y liquidez tanto a nivel consolidado como a nivel de las filiales.** Esta característica impide que estos grupos gestionen más de estos recursos de forma centralizada a nivel de grupo, lo que limita la eficiencia. Además, restringe la eficiencia de los grupos bancarios transfronterizos, lo que supone una barrera *de facto* para las fusiones transfronterizas. Por ejemplo, se ha estimado que la eliminación de las restricciones a la liquidez mantenida en las filiales transfronterizas de los grupos bancarios de la UE liberaría alrededor de 230 000 millones EUR de activos líquidos de alta calidad¹⁰. Esta marcada dimensión nacional de la regulación prudencial refleja la preocupación por las posibles repercusiones que podría tener la quiebra de un banco en las economías de los Estados miembros que acogen filiales transfronterizas. Estas preocupaciones persisten a pesar de la aplicación del código normativo único, los importantes niveles de resiliencia alcanzados por los bancos y los avances en el desarrollo de la Unión Bancaria (que, sin embargo, sigue sin estar completa, especialmente ante la ausencia de un mecanismo de garantía de depósitos que abarque toda la Unión Bancaria). Otros factores prudenciales que contribuyen a la fragmentación persistente son el trato divergente que se da a las exposiciones intragrupo nacionales y transfronterizas, la heterogeneidad y la falta de previsibilidad en el establecimiento de los requisitos prudenciales, así como la insuficiente coordinación entre las autoridades de supervisión, resolución y macroprudenciales.
- **La sobrerregulación nacional y las diferencias en la transposición de las normas de la UE son otra fuente de fragmentación.** Estos elementos merman la eficacia del código normativo único, lo que hace que a los grupos bancarios les resulte engorroso y costoso operar a nivel transfronterizo. Por otra parte, puede agravar este efecto el creciente recurso a instrumentos no vinculantes dentro del marco regulador, que los responsables de cumplimiento normativo de los bancos, los auditores externos y las

¹⁰ Banco Central Europeo (2026), [*ECB response to the Commission consultation on the competitiveness of the EU banking sector*](#) [«Respuesta del BCE a la consulta de la Comisión sobre la competitividad del sector bancario de la UE», documento en inglés].

autoridades competentes nacionales y de la UE suelen interpretar como restricciones vinculantes.

- **Las intervenciones nacionales en las fusiones bancarias impiden que las entidades bancarias alcancen una escala a nivel de la UE.** Las intervenciones injustificadas a nivel nacional obstaculizan con demasiada frecuencia la capacidad de los bancos de la UE para consolidarse. Como consecuencia de ello, estos bancos no pueden expandirse a escala de la UE¹¹, en particular a través de fusiones transfronterizas. Esto repercute en sus valoraciones y en su capacidad para generar ganancias de eficiencia, limita su capacidad para ofrecer servicios financieros esenciales a los hogares y las empresas, y les impide competir de manera efectiva en los mercados financieros mundiales en lo que respecta a las actividades de banca corporativa y de inversión.
- **Las normas nacionales o las diferencias en la transposición de la normativa de la UE en ámbitos distintos del ámbito prudencial limitan las actividades bancarias transfronterizas.** Entre estos obstáculos no prudenciales se incluyen los controles contra el blanqueo de capitales, el derecho civil, la protección de datos, la fiscalidad¹², la legislación en materia de insolvencia y las normas sobre ejecución hipotecaria, así como determinadas normas de protección de los consumidores que, aunque están armonizadas en cierta medida a nivel de la UE, no se aplican de manera uniforme en todos los Estados miembros. La aplicación de diferentes normas nacionales en estos ámbitos puede disuadir a los bancos de proseguir la prestación transfronteriza de servicios, en particular en la banca minorista. En el entorno actual, cada vez más digitalizado, una limitación fundamental tiene que ver con las plataformas informáticas desarrolladas por los bancos para satisfacer las necesidades de un mercado nacional, que no pueden reproducirse fácilmente en toda la UE. Esto limita el modelo de negocio de la banca transfronteriza, restringe la competencia entre bancos, reduce las posibilidades de elección de los clientes y aumenta los precios.

2.2 *Aplicación de las normas internacionales teniendo en cuenta las particularidades de la UE*

La UE se ha comprometido a respetar las normas internacionales establecidas por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y las recomendaciones del Consejo de

¹¹ La escala es un factor importante que determina la contribución de un banco a la economía en diversos ámbitos relacionados con las actividades de banca de inversión, como, por ejemplo, la suscripción de emisiones de deuda soberana o comercial, la emisión de acciones, los servicios de custodia, la negociación primaria en los mercados de divisas y derivados en euros, el asesoramiento en fusiones y adquisiciones y la estructuración de operaciones, la financiación de grandes proyectos de importancia crítica y otros.

¹² La Comisión Europea ha publicado recientemente un [estudio](#) realizado por un consultor externo sobre el marco fiscal actual del sector financiero. Este estudio examina tanto el IVA, del que están exentos la mayoría de los servicios financieros básicos, como los impuestos sectoriales aplicados a nivel nacional en la UE.

Estabilidad Financiera. La aplicación de normas internacionales es esencial para ayudar a proteger la estabilidad financiera y preservar la igualdad de condiciones. En la UE, a diferencia de otras jurisdicciones, se aplican normas internacionales a todos los bancos con el fin de preservar la integridad del mercado único. Hay más de 4 500 bancos y alrededor de 650 grupos bancarios en la UE, lo que crea un ecosistema bancario diverso que contribuye a la competitividad de la Unión. Los bancos abarcan desde entidades complejas de importancia sistémica mundial que operan a escala global hasta entidades más pequeñas con un modelo de negocio más tradicional o menos complejo que prestan apoyo a la financiación de las pymes locales, incluso en regiones menos desarrolladas. Dado su papel en la financiación de la economía de la UE, el marco regulador debería permitir a los bancos financiar muy diversos tipos de empresas, desde aquellas con una larga trayectoria hasta las empresas digitales en rápido crecimiento, incluidas empresas emergentes y en expansión. Además, el mercado europeo depende de los préstamos bancarios para financiar inversiones estratégicas esenciales a largo plazo. A pesar de los esfuerzos por reflejar esta diversidad en el marco regulador, muchas normas siguen aplicándose independientemente del tamaño o de los modelos de negocio, lo que genera una complejidad y una carga administrativa innecesarias para los bancos.

Los grandes bancos de la UE compiten a escala mundial y están obligados a operar en un entorno en el que la aplicación de las normas internacionales difiere de una jurisdicción a otra. Las desviaciones y los retrasos en la aplicación de las normas internacionales acordadas en algunas de las principales jurisdicciones han aumentado la preocupación respecto a la competitividad de los bancos de la UE en los mercados mundiales. Para hacer frente a los graves desequilibrios competitivos provocados por jurisdicciones de terceros países que no cumplen las normas internacionales, la Comisión seguirá vigilando de cerca la situación internacional y recurriendo a los instrumentos normativos disponibles, al tiempo que salvaguardará la estabilidad financiera.

Además, el marco regulador de la UE, así como su aplicación —en la que intervienen numerosas autoridades diferentes—, añaden una serie de requisitos que van más allá de las normas internacionales. A este respecto, la UE difiere sustancialmente de otras jurisdicciones importantes. En conjunto, las características del sistema bancario europeo y las particularidades del marco regulador y de supervisión de la UE exigen un análisis minucioso de la aplicación de las normas internacionales.

2.3 Complejidad indebida del marco regulador

Si bien las reformas posteriores a la crisis financiera mundial han mejorado considerablemente la resiliencia del sector bancario de la UE, el marco regulador se ha vuelto excesivamente complejo.

- **La complejidad se debe, en parte, al marco regulador granular y de múltiples niveles.** El marco se basa en dos niveles distintos de legislación¹³ y en directrices de

¹³ Nivel 1 «legislación marco» (reglamentos o directivas) y nivel 2 «medidas técnicas» (actos delegados y de ejecución y normas técnicas de regulación y de ejecución).

supervisión¹⁴ adicionales que, en muchos casos, coexisten con normas nacionales complementarias. Si bien estos múltiples niveles permiten introducir modificaciones más rápidas y adaptadas a las necesidades siempre que sea necesario, sin tener que recurrir a un largo proceso de modificación legislativa, en ocasiones resultan excesivamente detallados, lo que hace que su aplicación resulte onerosa, sobre todo para los bancos más pequeños. La creciente carga que supone la aplicación del marco de la UE también refleja un esfuerzo por normalizar la manera en que se aplican las normas de la UE a nivel nacional. Además, los propios bancos suelen crear una complejidad innecesaria mediante una interpretación excesiva de la normativa o la búsqueda de orientaciones en materia de regulación y supervisión para minimizar los riesgos de cumplimiento.

- **Los requisitos de información y divulgación también pueden ser una fuente de complejidad.** Si bien los datos facilitados por los bancos son necesarios para supervisar a las entidades bancarias y fomentar la integridad del mercado, los requisitos de presentación de informes y divulgación se han convertido, en muchos casos, en una carga, resultan costosos y suponen una duplicación de esfuerzos.
- **La complejidad se ve agravada aún más por la existencia de normas paralelas — o, en ocasiones, solapadas— en materia microprudencial, macroprudencial y de resolución.** Esto se debe a que algunas partes del marco bancario se han reformado en varias fases y, a menudo, de forma aislada. Además, los legisladores han ido, con el paso del tiempo, incorporando o preservando en gran medida las particularidades nacionales en la legislación de la UE. Los solapamientos con los diversos requisitos que los bancos deben cumplir al mismo tiempo pueden dar lugar a duplicidades y limitar la utilidad de los colchones de seguridad (la cuestión de la estructura de capital)¹⁵. Además, la interacción entre las normas de los tres ámbitos prudenciales — separados entre sí, pero interrelacionados— suele ser subóptima.
- **La aplicación del marco regulador carece de una visión global debido a los numerosos agentes implicados.** Los supervisores nacionales, las autoridades macroprudenciales, las autoridades nacionales de resolución, el BCE, la JUR, la JERS y la ABE participan en la aplicación del marco regulador, lo que da lugar a importantes retos de coordinación. Si bien la Unión Bancaria ha mejorado la situación al prever una supervisión y resolución únicas para los bancos más grandes dentro de su ámbito de aplicación, no se tiene suficientemente en cuenta cómo interactúan los requisitos establecidos por las distintas autoridades, sus efectos combinados y la medida en que las ineficiencias resultantes se trasladan a los hogares y las empresas de la UE.

¹⁴ Orientaciones de nivel 3 sobre «convergencia en materia de supervisión» (Directrices de las Autoridades Europeas de Supervisión), preguntas y respuestas interpretativas, dictámenes, recomendaciones, prácticas de supervisión y expectativas horizontales.

¹⁵ ABE (Junio de 2026), *EBA Report on Simplifying the Stacking Order of the EU Prudential and Resolution Framework* [«Informe de la ABE sobre la simplificación del orden de aplicación del marco prudencial y de resolución de la UE», documento en inglés].

3. El camino que el sector bancario de la UE debe seguir

El alcance y la naturaleza de los retos a los que se enfrenta el sector bancario de la UE exigen medidas políticas coherentes, orientadas al futuro, integrales y ambiciosas, basadas en una evaluación de impacto, según los principios de mejora de la legislación. Limitarse a abordar solo algunos de los retos no será suficiente para crear las condiciones necesarias para una mejora sostenible y estructural de la competitividad, ni para garantizar que las mejoras sean duraderas en el tiempo. Este paquete incluiría medidas legislativas y no legislativas, entre otras medidas destinadas a simplificar y agilizar la normativa sobre requisitos de capital. Las medidas propuestas fomentarán la integración del mercado con las garantías adecuadas para la estabilidad financiera en todos los Estados miembros, con el fin de garantizar que la aplicación de las normas internacionales tenga más en cuenta las particularidades de la UE y refleje un enfoque proporcionado, haciendo especial hincapié en la simplificación del marco regulador de la UE en todas las propuestas futuras. Esto incluirá la formalización de la despriorización de los mandatos de la ABE para las normas técnicas, tal como se debatió con los colegisladores.

3.1 Fomentar la integración con las garantías adecuadas

Las ineficiencias derivadas de la fragmentación a lo largo de las fronteras nacionales están perjudicando claramente la competitividad del sector bancario de la UE y deben abordarse mediante medidas en diversos ámbitos.

➤ *Abordar los obstáculos prudenciales a la integración*

Los grupos bancarios de la UE deben cumplir los requisitos prudenciales en todos los niveles, desde la sociedad matriz principal hasta cada una de las filiales. El Derecho de la Unión permite excepciones a estas normas, pero principalmente cuando una filial está ubicada en el mismo Estado miembro que su sociedad matriz. Los requisitos prudenciales aplicables a los grupos transfronterizos ofrecen garantías a los Estados miembros de acogida en lo que respecta a las preocupaciones sobre la estabilidad financiera local; sin embargo, pueden obstaculizar la asignación eficiente de recursos dentro de dichos grupos y, en última instancia, afectar a su rendimiento general y a su resiliencia. Las autoridades de supervisión de los grupos transfronterizos deberían disponer de las competencias necesarias para garantizar que la liquidez y el capital se distribuyan de manera más eficiente entre la sociedad matriz y sus filiales, incluso en situaciones de tensión. Esto permitiría una asignación más eficiente de los recursos dentro de los grupos bancarios transfronterizos, lo que supondría mayores oportunidades de economías de escala y diversificación del riesgo (en particular en lo que respecta a las exposiciones soberanas¹⁶) y menores costes para los hogares y las empresas.

¹⁶ Claudia Buch (2026), *The bank-sovereign nexus: securing progress by completing the banking union* [«El vínculo entre el sector bancario y los Estados: garantizar el progreso mediante la culminación de la unión bancaria», documento en inglés], en el que también se señala que el sesgo nacional en las carteras

Estos beneficios harían que el sector bancario fuera más competitivo en general y apoyarían la financiación de las prioridades clave de la UE. La manera en que los grupos transfronterizos estructuran sus operaciones debe basarse en decisiones comerciales, de conformidad con los requisitos prudenciales y de política de competencia, y no debe estar sujeta a injerencias injustificadas por parte de las autoridades nacionales.

En este contexto, la Comisión:

- *Propondrá medidas que permitan a los grupos transfronterizos mejorar la eficiencia en la asignación de capital y liquidez. Las autoridades de supervisión a nivel de grupo deberían tener la facultad de velar por el cumplimiento de los requisitos en la entidad matriz y de exigir que esta asigne recursos a sus filiales con carácter oportuno y ejecutable, tanto en condiciones normales como en situaciones de crisis. El ejercicio de dichas competencias debe tener en cuenta la diversidad de los grupos bancarios transfronterizos, incluida la naturaleza de las filiales dentro del grupo, su resiliencia, así como el nivel de integración y los compromisos asumidos dentro de los grupos. Asimismo, el ejercicio de dichas competencias debe sustentarse en salvaguardias adecuadas en relación con la protección de acreedores y depositantes.*
- *Propondrá medidas para aplicar un tratamiento reglamentario similar a las exposiciones intragrupo¹⁷ tanto a escala nacional como de la UE.*
- *Propondrá nuevas medidas para hacer frente al riesgo de una concentración excesiva de la exposición a deuda soberana y fomentar aún más la diversificación de las carteras de bonos soberanos de los bancos.*
- *Utilizará su conjunto de instrumentos de ejecución cuando detecte infracciones del Derecho de la Unión por parte de los Estados miembros, en particular en lo que se refiere a las intervenciones en fusiones y adquisiciones que puedan poner en peligro la libre circulación de servicios y capitales, así como la libertad de establecimiento establecida en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El nuevo proyecto de directrices sobre concentraciones¹⁸ también ofrece a los Estados miembros orientaciones más claras sobre las circunstancias en las que pueden intervenir en operaciones sujetas al control de las concentraciones a escala de la UE.*

➤ **Proporcionar garantías adecuadas**

Las medidas destinadas a eliminar los obstáculos prudenciales a la integración deben ir acompañadas de las garantías adecuadas que aseguren la estabilidad financiera en toda

de deuda soberana de los bancos ha disminuido en los últimos años, en particular en el caso de los grandes bancos supervisados por el MUS.

¹⁷ Cualquier activo, pasivo o relación financiera entre entidades pertenecientes al mismo grupo.

¹⁸ Las orientaciones destacan que el Derecho de la Unión solo permite tales intervenciones nacionales por razones específicas distintas de la protección de la competencia. Las intervenciones deben limitarse a aquellas que sean estrictamente necesarias para proteger intereses legítimos y reales, y deben respetar los principios de proporcionalidad y no discriminación. [Nuevo proyecto de Directrices de la Comisión sobre concentraciones](#) [documento en inglés], p. 90.

la UE. Persiste la preocupación de que las filiales de los grupos bancarios transfronterizos puedan sufrir déficits de capital y liquidez, especialmente en tiempos de crisis, lo que obligaría a las autoridades nacionales a gestionar las quiebras sin contar con el apoyo suficiente de la sociedad matriz.

Muchos grupos transfronterizos operan con arreglo a una *activación única* de resolución, en la que las medidas de gestión de crisis se aplican a nivel de la matriz, mientras que las filiales reciben apoyo mediante la transferencia de pérdidas a la matriz y la transferencia de capital a la baja. Si el apoyo a nivel de grupo se debilita, las filiales, especialmente aquellas importantes para las economías locales, podrían quedar en una situación de vulnerabilidad, lo que podría dar lugar a la intervención del sistema nacional de garantía de depósitos (SGD)¹⁹. Para hacer frente a estos riesgos es necesario fomentar la confianza entre las autoridades, garantizando que los planes de capital, liquidez, reestructuración o resolución sean lo suficientemente sólidos como para mantener una prestación adecuada de los servicios y evitar situaciones caóticas. Asimismo, serían necesarios mecanismos para garantizar la solidez financiera del grupo transfronterizo en su conjunto, una vez que haya superado el proceso de resolución y trate de recuperar el acceso a los mercados financieros. El MUS y el MUR, respaldados por el código normativo único, están en condiciones de ofrecer estas garantías. Tres cuartas partes de los depósitos cubiertos en la Unión Bancaria se encuentran ahora bajo la supervisión directa del MUS y la JUR, y están depositados en bancos para los que se prevé una resolución a nivel de la UE, en lugar de una liquidación en el marco de procedimientos de insolvencia nacionales. Estos bancos tienen una capacidad adecuada de absorción de pérdidas y un acceso potencial al FUR, lo que ya garantiza un alto grado de mutualización de pérdidas en el sector bancario. Al mismo tiempo, la Comisión prestará la debida atención a los Estados miembros no pertenecientes a la Unión Bancaria, que operan con arreglo a diferentes acuerdos institucionales.

En este contexto, la Comisión:

- ***Sustituirá la propuesta SESD de 2015 por una nueva propuesta destinada a revisar y simplificar la estructura del marco de garantía de depósitos, con el fin de armonizar mejor las responsabilidades y la financiación de las medidas de gestión de crisis y de garantía de depósitos, dentro de las redes de seguridad existentes de la Unión Bancaria, tanto a nivel central como nacional. La propuesta también abordará las vulnerabilidades restantes de los SGD ante la falta de liquidez. El objetivo será garantizar que la quiebra de un grupo transfronterizo no cree distorsiones en los distintos Estados miembros ni responsabilidades para los SGD ni para los presupuestos nacionales, además de garantizar el mismo grado de protección de los depósitos garantizados en toda la Unión Bancaria. En general, reducirá la***

¹⁹ Además, aunque los sistemas de garantía de depósitos están plenamente desarrollados y algunos de ellos superan el nivel mínimo previsto, pueden seguir siendo vulnerables a las perturbaciones locales derivadas de la quiebra de uno o varios bancos pequeños, lo que generaría posibles déficits de liquidez que podrían obligarles a recurrir al apoyo público.

complejidad derivada de la delimitación actual entre los sistemas de garantía de depósitos y los fondos de resolución.

- *Propondrá medidas para mejorar la previsibilidad de las estrategias de resolución de grupos y apoyar una asignación más integrada de los fondos dentro de los grupos transfronterizos, también en tiempos de tensión.*
- *Apoyará los esfuerzos en curso entre las instituciones pertinentes y los Estados miembros para reforzar mecanismos de financiación de respaldo creíbles y predecibles destinados a proporcionar liquidez en el marco de la resolución, con las garantías adecuadas, en consonancia con la dimensión europea de la resolución y la supervisión en la Unión Bancaria y con las normas internacionales.*

➤ *Abordar los obstáculos no prudenciales a la integración*

Existen, asimismo, obstáculos no prudenciales a la integración, cuya superación resulta costosa a la hora de llevar a cabo operaciones bancarias transfronterizas. A falta de un marco armonizado de la UE, las legislaciones nacionales en materia de insolvencia siguen estando fragmentadas y continúan limitando las operaciones transfronterizas de los bancos, por ejemplo, en lo que respecta a aspectos que afectan a la recuperación de las garantías de los préstamos en virtud de la legislación concursal. Los colegisladores han avanzado en cuestiones concretas, como, por ejemplo, el establecimiento de una jerarquía uniforme de acreedores en el marco de gestión de crisis bancarias y garantía de depósitos. Sin embargo, hasta la fecha, los intentos más estructurales y ambiciosos de armonizar la legislación en materia de insolvencia en toda la Unión no han logrado alcanzar un consenso entre los Estados miembros. La Comisión está dispuesta y mantiene su compromiso de seguir trabajando para lograr una mayor armonización de la legislación en materia de insolvencia.

Por ejemplo, las normas de lucha contra el blanqueo de capitales y de protección de los consumidores se han armonizado en gran medida en toda la UE, pero a menudo se aplican de manera diferente en los Estados miembros. Se han llevado a cabo nuevas iniciativas legislativas con el fin de alcanzar un mayor nivel de armonización, por ejemplo, en relación con la reciente creación de la Autoridad de Lucha contra el Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo (ALBC) y en el marco de la nueva Directiva relativa a los contratos de crédito al consumo, que entrará en vigor el 20 de noviembre de 2026²⁰.

Los obstáculos no prudenciales pueden disuadir a los bancos de ofrecer productos bancarios a escala de la UE —como depósitos o préstamos al por menor— y dar lugar a costes adicionales, generados, en particular, por los sistemas informáticos que deben adaptarse a los distintos

²⁰ La Directiva (UE) 2023/2225 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, relativa a los contratos de crédito al consumo y por la que se deroga la Directiva 2008/48/CE (DO L, 2023/2225, 30.10.2023), establece la plena armonización de las normas de protección de los consumidores en el ámbito del crédito al consumo, a fin de garantizar que todos los consumidores de la Unión disfruten de un nivel elevado y equivalente de protección de sus intereses y de crear un mercado interior que funcione correctamente.

ordenamientos jurídicos nacionales de los veintisiete Estados miembros. La digitalización y los avances tecnológicos en la prestación de servicios bancarios (es decir, la banca abierta, la tokenización de activos, la repercusión de la inteligencia artificial —incluido el acceso a datos de alta calidad— y la adaptación de la normativa a nuevos modelos de negocio como las plataformas de depósito, las aplicaciones dirigidas a los clientes y las carteras digitales) pueden potenciar la competitividad.

En este contexto, la Comisión:

- ***Colaborará con la ALBC a la hora de poner en marcha el código normativo único de la UE en materia de lucha contra el blanqueo de capitales, que se aplicará directamente a los Estados miembros a partir del 10 de julio de 2027 y armonizará los requisitos de conocimiento del cliente y la notificación de actividades sospechosas en toda la Unión.***
- ***Seguirá supervisando la aplicación nacional de las normas de protección de los consumidores para facilitar y fomentar la actividad transfronteriza, garantizando que los consumidores puedan acceder más fácilmente a una oferta más amplia de servicios bancarios, al tiempo que se mantiene un nivel adecuado de protección.***
- ***Evaluar si las normas de protección de los consumidores están sobrerreguladas o se aplican de manera que fragmentan innecesariamente el mercado.***
- ***Seguirá analizando el potencial de la digitalización y sus implicaciones en materia de tecnologías de la información para el sector bancario, con el fin de garantizar que el marco regulador sea lo suficientemente ágil como para respaldar unos servicios bancarios más digitalizados y fomentar la innovación, al tiempo que se preserva la ciberresiliencia.***

3.2 Aplicará las normas internacionales, teniendo en cuenta al mismo tiempo las especificidades de la UE y garantizando la proporcionalidad

La UE ha adoptado fielmente las normas internacionales y, en determinados ámbitos, las ha reforzado aún más al aplicarlas en todos los niveles de consolidación y a todos los bancos, y no solo a los grandes que operan a escala internacional. Si bien este enfoque ha aumentado considerablemente la resiliencia, es posible que haya dado lugar a que se pasaran por alto ciertas particularidades de la UE.

➤ Aplicación de las normas internacionales teniendo en cuenta las particularidades de la UE

La UE ha incorporado el Acuerdo de Basilea III al Derecho de la Unión desde el 1 de enero de 2025, con una serie de medidas transitorias. Por ser la UE uno de los mayores mercados bancarios, los supervisores de la Unión y la Comisión participan en la elaboración de normas internacionales y deben trabajar de forma proactiva para garantizar que los marcos mundiales tengan en cuenta las diferentes realidades del mercado, incluidas las del sector

bancario europeo. Además, la aplicación de las normas internacionales en el Derecho de la Unión debe tener debidamente en cuenta las especificidades del sector bancario de la UE, a fin de ayudar a evitar efectos desproporcionados en determinadas actividades o bancos y garantizar que el marco cumpla sus objetivos prudenciales de manera eficiente y equilibrada.

La igualdad de condiciones a escala internacional es esencial. A la espera de su aplicación en otros lugares, la Comisión ha tomado medidas para posponer hasta el 1 de enero de 2027 la entrada en vigor en la UE de determinados aspectos del marco de riesgo de mercado de Basilea (revisión fundamental de la cartera de negociación). El 4 de junio de 2026, la Comisión adoptó un acto delegado para mitigar algunos de los efectos de su aplicación hasta finales de 2029. El acto delegado está siendo objeto de examen en el Consejo y el Parlamento Europeo.

La UE está introduciendo progresivamente el suelo al importe total de la exposición en riesgo²¹, junto con una serie de medidas transitorias destinadas a permitir que los bancos y las autoridades se adapten de manera gradual al Acuerdo de Basilea. Mientras tanto, se han adoptado diversos enfoques en las jurisdicciones de terceros países, incluida la eliminación total de dicho suelo. Las partes interesadas establecidas en la UE han expresado diferentes puntos de vista sobre el futuro del suelo al importe total de la exposición en riesgo, en particular sobre el nivel adecuado de calibración, el nivel al que debe aplicarse el requisito (a nivel individual o consolidado), el alcance de los riesgos cubiertos por el marco y cómo interactúa con el enfoque estándar subyacente, por ejemplo en ámbitos como la financiación especializada, la financiación de proyectos y la financiación relacionada con el comercio.

A pesar del factor de apoyo a las pymes, el tratamiento prudencial de las empresas sin calificación es un reto estructural para el marco regulador de la UE. Dado que las empresas de la UE, y en particular las pymes, dependen en buena medida de la financiación bancaria en lugar de los mercados de capitales, la gran mayoría no tienen una calificación crediticia externa. Por consiguiente, la Comisión evaluará la posibilidad de eliminar la necesidad de una calificación externa, con vistas a facilitar el acceso de esas empresas a la financiación bancaria. Esta evaluación también debería examinar si la actuación propuesta podría desincentivar que las empresas busquen una calificación crediticia, lo que va en detrimento de la transparencia y el crecimiento a largo plazo de unos mercados de renta variable y de renta fija privada más profundos en la UE y disminuye la información disponible para que los bancos evalúen los riesgos de las empresas. Habría que estudiar un enfoque más estratégico y a largo plazo para alcanzar el objetivo fundamental de la Unión de Ahorros e Inversiones de promover fuentes de financiación más diversificadas a través del mercado único de capitales.

El tratamiento prudencial de las exposiciones inmobiliarias residenciales también requiere una cuidadosa calibración. Los requisitos en este ámbito pueden influir en el acceso a la financiación de la vivienda, también en la manera en que afectan a la oferta de vivienda y al funcionamiento de segmentos específicos del mercado, mientras que el marco debe seguir

²¹ El suelo al importe total de la exposición en riesgo es una salvaguardia reglamentaria que limita la medida en que los bancos pueden reducir sus requisitos de capital con modelos internos de riesgo, en relación con los métodos estándar.

siendo sensible al riesgo. Al mismo tiempo, también debe considerarse que las medidas para aumentar los préstamos hipotecarios pueden hacer que los precios de la vivienda sean más elevados en condiciones de oferta limitada, empeorando así la asequibilidad, en detrimento de su objetivo previsto.

En otros ámbitos, para reforzar la competitividad internacional y apoyar la digitalización, podrían considerarse modificaciones del marco prudencial, como el tratamiento de los activos consistentes en programas informáticos. Las normas de la UE exigen que los bancos deduzcan en gran medida las inversiones en programas informáticos de su capital de nivel 1. Este enfoque trata los programas informáticos como un coste físico y no como un activo comercial competitivo y muchos consideran que coloca a los bancos de la UE en una situación de desventaja en comparación con sus homólogos de otras jurisdicciones. Sin embargo, la prudencia del enfoque de la UE también puede considerarse un activo en un momento en que los avances de la inteligencia artificial ponen en tela de juicio el valor de los activos consistentes en programas informáticos. En términos más generales, el marco prudencial debería reflejar mejor el papel de los activos intangibles en una economía moderna.

Por último, **la competitividad del sector bancario de la UE no es solo una cuestión de consideraciones prudenciales, tecnología e innovación. También depende de la capacidad de los bancos para atraer, retener y recompensar a profesionales altamente cualificados en un mercado mundial de talento.** En este contexto, la Comisión está evaluando posibles ajustes del marco de remuneración. Unas normas de remuneración actualizadas podrían contribuir a fomentar la competitividad del sector bancario de la UE, garantizando al mismo tiempo que las políticas de remuneración no incentiven la asunción de riesgos excesivos.

En este contexto, la Comisión:

- *Hará propuestas claras sobre el suelo al importe total de la exposición en riesgo y sus disposiciones transitorias sobre las empresas sin calificación y los préstamos hipotecarios en la competitividad de los bancos de la UE, así como su interacción con las demás partes del marco, incluidas medidas para equilibrar adecuadamente la resiliencia y la financiación más amplia de la economía.*
- *Seguirá supervisando la aplicación de las normas internacionales en las distintas jurisdicciones y aplicará un enfoque estratégico a largo plazo de la Unión Europea en materia de requisitos de capital por riesgo de mercado, basado en la experiencia adquirida y en consideraciones relativas a la igualdad de condiciones.*
- *Evaluará el tratamiento normativo de las inversiones estratégicas a través de préstamos especializados, incluida la financiación de proyectos para infraestructuras y la transición energética, así como el tratamiento normativo de la financiación comercial con vistas a garantizar que los bancos europeos puedan apoyar a las empresas europeas y reforzar la seguridad de la cadena de suministro.*
- *Propondrá una revisión del tratamiento prudencial de las inversiones de los bancos en activos consistentes en programas informáticos para garantizar que el marco sea sólido desde el punto de vista prudencial, coherente con el entorno de riesgos digitales*

y cibernéticos y que ofrezca los incentivos correctos para que los bancos inviertan en innovación y resiliencia digital.

- *Explorará posibles ámbitos de actuación para garantizar el acceso a los préstamos para las empresas intensivas en propiedad intelectual e industrial y, de manera más general, para la economía inmaterial, en particular invitando a las partes interesadas pertinentes a reflexionar sobre los programas de desarrollo de capacidades, los marcos de valoración y los mecanismos de reparto de riesgos. Este trabajo tendrá en cuenta las próximas acciones relacionadas con la PI en la Estrategia para las Empresas Emergentes y en Expansión, tales como la Ley Europea de Innovación.*
- *Evaluará posibles ajustes del actual marco de remuneración para los empleados que asumen riesgos materiales y su impacto en el sector bancario de la UE. La Comisión está estudiando cómo reducir las cargas y la complejidad innecesarias, abordar los efectos no deseados en las estructuras salariales, evitar distorsiones en la competencia por el talento especializado y adaptar el marco a los riesgos sistémicos.*

➤ *Garantizar la proporcionalidad en el marco regulador*

Europa necesita grandes bancos capaces de competir a escala internacional en mercados en los que la escala es esencial, pero también se beneficia de unos bancos más pequeños y de orientación local. Los bancos más pequeños tienen un papel en el apoyo a las prioridades de inversión de la UE y la financiación de las pymes a nivel local, también en las regiones menos desarrolladas, basándose en la proximidad y, en última instancia, impulsando la oferta de préstamos.

El marco regulador de la UE reconoce las particularidades de los bancos más pequeños y menos complejos, pero la complejidad de dicho marco sigue afectando a estos últimos de manera desproporcionada. Un régimen mejor adaptado a los bancos pequeños y no complejos debe ser mensurablemente más sencillo y menos gravoso en términos de costes de cumplimiento, al tiempo que preserve unos requisitos adecuados basados en el riesgo, salvaguarde la estabilidad financiera y mantenga los incentivos para mejorar las prácticas de gestión de riesgos.

A este respecto, la Comisión:

- *Propondrá un régimen en el RRC que permita determinar con mayor claridad cuáles son los bancos pequeños y menos complejos dentro del marco regulador, independientemente de su estructura jurídica y organizativa, ajustando, en su caso, los criterios y umbrales actuales para reflejar la realidad del sector bancario de la UE, con requisitos menos numerosos, adaptados y más sencillos en los marcos pertinentes para los ámbitos prudencial, macroprudencial y de resolución. Este régimen también debe permitir a la ABE trabajar en medidas de nivel 2 y de nivel 3 de manera que atiendan de manera más eficaz a los bancos pequeños y menos complejos, con un número reducido de requisitos y procesos.*

- *En el contexto de la culminación de la Unión Bancaria, la Comisión proseguirá su diálogo con el MUS y la JUR sobre la aplicación eficiente de la proporcionalidad, también en relación con las circunstancias particulares que justifiquen la calificación de las entidades de crédito como menos significativas, a pesar de cumplir los criterios de importancia por defecto del Reglamento del MUS.*

Además, las empresas de servicios de inversión contribuyen a la diversidad y profundidad del mercado de capitales ofreciendo servicios que complementan y compiten con los de las entidades de crédito, como proporcionar liquidez, contribuir a una asignación eficiente del capital y apoyar la emisión de valores de renta variable y de deuda. También debe abordarse cualquier obstáculo injustificado dentro del marco regulador a la contribución de las empresas de inversión. El Dictamen conjunto de la EBA y la ESMA sobre el funcionamiento del marco prudencial para las empresas de inversión²² concluyó que el Reglamento cumple sus objetivos originales, al tiempo que sugirió modificaciones específicas.

A este respecto, la Comisión:

- *Propondrá cambios específicos en el marco prudencial para las empresas de servicios de inversión, en particular en la estructura de umbrales y los requisitos de gobernanza y remuneración, y revisará la calibración de los requisitos de capital y liquidez.*

3.3 Simplificará el marco regulador

Simplificar el marco regulador puede aportar beneficios tangibles a los bancos y a las autoridades de supervisión sin socavar la resiliencia. El marco se ha vuelto más complejo debido a las sucesivas revisiones de las normas microprudenciales, de resolución y macroprudenciales, que a menudo se han llevado a cabo de forma independiente, sin prestar suficiente atención a cómo interactúan entre sí. Ahora se requieren medidas para eliminar la granularidad excesiva, los solapamientos y las incoherencias dentro de los distintos conjuntos de normas y entre ellos. Sin embargo, la reducción de la complejidad excesiva no debe dar lugar a una desregulación que socave de manera fundamental la resiliencia del sector bancario, ya que la resiliencia es una condición previa para la competitividad de dicho sector.

Además, la presentación de informes con arreglo al marco regulador se ha convertido en una carga excesiva y costosa. Cualquier informe que no contribuya proporcionalmente a mejorar la resiliencia y la integración debe reducirse o eliminarse del marco regulador.

➤ *Normas microprudenciales*

Las normas microprudenciales incluyen los requisitos del pilar 1, los requisitos del pilar 2 y las orientaciones del pilar 2. Los requisitos del pilar 1 determinan los niveles legales de capital que debe mantener un banco. Los requisitos del pilar 2 establecen niveles de capital

²² Autoridad Bancaria Europea (2025), [*The EBA and ESMA recommend targeted revisions to the investment firms' prudential framework*](#) [«La EBA y la ESMA recomiendan revisiones específicas del marco prudencial de las empresas de inversión», documento en inglés].

específicos para cada banco, mientras que las orientaciones del pilar 2 también son específicas para cada banco, pero no son vinculantes y reflejan las expectativas supervisoras del nivel total de capital que los bancos deben mantener para resistir períodos de tensión. Aparte de los requisitos basados en el riesgo, los supervisores también pueden establecer requisitos de ratio de apalancamiento del pilar 2.

Se han expresado preocupaciones respecto al diseño y la aplicación actuales de los requisitos y las orientaciones del Pilar 2, especialmente en lo que se refiere a posibles solapamientos con otros requisitos que puedan dar lugar a una doble contabilización. Asimismo, se ha hecho hincapié en la escasa transparencia de las metodologías utilizadas para establecer los requisitos y las orientaciones del pilar 2, lo que ha dado lugar a la exigencia de una explicación más clara de las decisiones, una mayor claridad e incentivos en relación con las medidas correctoras, así como un mejor reflejo de los riesgos subyacentes.

El MUS ya se ha comprometido a aplicar una serie de mejoras relacionadas con los requisitos y orientaciones del pilar 2. Recientemente ha aplicado una nueva metodología sobre los requisitos del pilar 2 y ha propuesto un programa de reformas destinado a aumentar la eficiencia, la eficacia y el enfoque basado en el riesgo de la supervisión prudencial en general. Estas reformas constituyen un paso importante para garantizar un marco adecuado de revisión supervisora. Para complementar estos esfuerzos en curso, podrían estudiarse nuevas medidas para garantizar que los requisitos de supervisión sigan estando basados en el riesgo y sigan siendo proporcionados, evitando al mismo tiempo una complejidad innecesaria o solapamientos con otros aspectos del marco de capital.

En este contexto, la Comisión:

- *Propondrá medidas para mejorar el funcionamiento de las orientaciones del pilar 2 a fin de garantizar su aplicación específica.*
- *Propondrá la supresión de los requisitos de capital del pilar 2 relacionados con el ratio de apalancamiento.*

➤ *Normas de resolución*

Las normas de resolución de la UE exigen a los bancos que mantengan un importe mínimo de fondos propios y pasivos admisibles (MREL) para garantizar que puedan absorber pérdidas en caso de quiebra. Si bien esto ha aumentado la resiliencia de los bancos de la UE, el actual diseño del MREL se ha vuelto complejo y, en algunos casos, duplicado, en particular con diferentes criterios de admisibilidad y calibración entre los requisitos del MREL y los requisitos de capacidad total de absorción de pérdidas (TLAC) vinculados a las normas internacionales. Esta complejidad dificulta la previsibilidad y la coherencia y afecta a la igualdad de condiciones entre los bancos de la UE.

Las normas de resolución también incluyen disposiciones complementarias, derivadas del régimen de fondos propios, que a veces son excesivamente complejas para los instrumentos del MREL. Por ejemplo, el régimen de autorización previa, diseñado para proteger la capacidad de absorción de pérdidas de los bancos, ha impuesto cargas administrativas a los bancos y a las

autoridades de resolución. Aunque la JUR ha propuesto un nuevo enfoque simplificado para acelerar la concesión de estas autorizaciones a los bancos dispuestos a recomprar o sustituir sus instrumentos MREL, es necesario introducir nuevas mejoras.

Además de determinar los requisitos MREL, la JUR y las autoridades nacionales de resolución están obligadas a elaborar planes de resolución para los bancos. Se trata de un proceso largo y gravoso, que no tiene en cuenta el hecho de que, tras varias iteraciones, los planes de resolución bancaria son hoy en día más sólidos y podrían simplificarse para liberar recursos en los bancos y las autoridades, de modo que puedan centrarse en la puesta en práctica y las pruebas de dichos planes.

En este contexto, la Comisión:

- *Propondrá la revisión del marco del MREL, acercándolo a las normas internacionales mediante la eliminación de discrepancias innecesarias con la norma TLAC y la introducción de una calibración más sencilla, automática y predecible. El marco revisado preservará la resiliencia del marco de resolución, mantendrá los incentivos para la resolubilidad y garantizará que los requisitos sean proporcionados, en particular para los bancos más pequeños.*
- *Propondrá un proceso simplificado para la concesión de autorizaciones a los bancos que se encuentren en una situación financiera sólida, con el fin de agilizar la autorización de las recompras de acciones y la gestión del pasivo, reducir los costes de cumplimiento normativo y aumentar la flexibilidad, sin dejar de garantizar la resolubilidad y el cumplimiento de las normas TLAC.*
- *Propondrá que determinadas evaluaciones realizadas en la fase de planificación de la resolución —incluidas las relativas a la frecuencia de los ciclos de planificación de la resolución o a los procedimientos de adopción correspondientes— se adapten de manera más proporcionada para reflejar el hecho de que las actividades de planificación de la resolución han madurado desde que se introdujo el marco de gestión de crisis.*

➤ **Normas macroprudenciales**

Las autoridades nacionales son responsables de establecer medidas macroprudenciales, teniendo en cuenta las particularidades de sus sectores bancarios y sus ciclos económicos, mediante un conjunto de herramientas que incluye colchones de capital, un conjunto de herramientas de ajuste de las ponderaciones de riesgo y medidas basadas en los prestatarios. Las medidas macroprudenciales de mayor calado son los colchones de capital, que se establecen como complemento a los requisitos del pilar 1 y del pilar 2, y que los bancos pueden utilizar en situaciones de crisis para evitar el desapalancamiento y mantener la concesión de créditos a la economía. Este marco descentralizado se ha vuelto especialmente complejo ante la falta de una metodología armonizada a escala de la UE, lo que se traduce en un elevado número de colchones de capital, un diseño de dichos colchones adaptado a riesgos y acontecimientos específicos, así como en la discrecionalidad nacional a la hora de fijar el

nivel de los colchones e identificar a los bancos sujetos a los mismos. La falta de previsibilidad y coherencia en la aplicación de este marco puede afectar a las decisiones empresariales de los bancos, en especial en lo que respecta a la actividad transfronteriza, la consolidación o la reorganización. Además, la gobernanza multinivel en la que participan la UE y las autoridades nacionales genera una mayor complejidad. Las recomendaciones del Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Simplificación del BCE²³, así como las respuestas a la consulta específica, confirman estos retos.

En este contexto, la Comisión:

- ***Propondrá la revisión del marco macroprudencial para garantizar un conjunto de herramientas más sencillo y una mayor convergencia y coherencia en la aplicación de las herramientas macroprudenciales en toda la UE. Más concretamente, debe reducirse el número de colchones (colchón anticíclico, colchón contra riesgos sistémicos) y mejorarse su diseño y calibración. El marco para otras entidades de importancia sistémica (OEIS) debe armonizarse abordando las deficiencias en la identificación de OEIS y la calibración del colchón.***

➤ Interacción entre las normas microprudenciales, de resolución y macroprudenciales

Las normas microprudenciales, macroprudenciales y de resolución son aplicadas de manera autónoma por diferentes autoridades pertinentes, pero interactúan de formas que a menudo dan lugar a requisitos duplicados e incoherentes. Esta situación supone una carga excesiva para los bancos, debido a la superposición de capas de capital establecidas con fines distintos, pero que, en algunos casos, pueden cubrir los mismos riesgos e imponer restricciones indeseables al uso de las reservas de capital en momentos de tensión. Por ejemplo, la doble contabilización de determinados instrumentos para cumplir con los colchones de capital y otros requisitos mínimos (ratio de apalancamiento y MREL) puede impedir que los bancos utilicen dichos colchones sin incumplir los requisitos. Las percepciones de los inversores y los problemas de rentabilidad también pueden complicar la facilidad de uso de los colchones. A fin de hacer frente a estos retos, las autoridades pertinentes deben adoptar un enfoque holístico a la hora de establecer requisitos microprudenciales, de resolución y macroprudenciales. Si bien las autoridades deben conservar su margen de discrecionalidad, el establecimiento de requisitos debería ser más predecible y transparente, a fin de que los bancos puedan llevar a cabo una planificación del capital más eficiente y ofrecer una mayor transparencia al mercado financiero.

En este contexto, la Comisión:

- ***Propondrá mecanismos de coordinación más sólidos entre las autoridades responsables de la aplicación de las normas microprudenciales, de resolución y***

²³ Banco Central Europeo (2025), [*Simplification of the European prudential regulatory, supervisory and reporting framework*](#) [«Simplificación del marco europeo de regulación prudencial, supervisión y presentación de información», documento en inglés].

macroprudenciales para garantizar que los requisitos se establezcan de manera coherente y estén sujetos a una rendición de cuentas reforzada y más clara. Las autoridades tendrán que mejorar la coordinación y el intercambio de información, reflejando una perspectiva holística tanto sobre las necesidades globales de capital para el sistema en su conjunto como para el banco en cuestión.

- *Revisará el procedimiento para modificar, en caso necesario, las normas técnicas en todo el marco, reforzar el requisito de evaluaciones de impacto por parte de la ABE y mejorar los mecanismos de rendición de cuentas y control sobre cómo se conceden y aplican los mandatos.*
- *Propondrá que determinadas normas microprudenciales, de resolución y macroprudenciales se trasladen a reglamentos directamente aplicables para aumentar la claridad y la convergencia en materia de supervisión y reducir la carga administrativa para los bancos.*

➤ *Simplificación de los requisitos de presentación de informes y divulgación de información*

Si bien los requisitos de presentación y divulgación de información son esenciales para el buen funcionamiento del sector bancario, el marco de información para los bancos se ha vuelto muy gravoso. Los costes totales de información para los bancos de la UE, incluidos todos los gastos relacionados con el funcionamiento del sistema de información (personal, informática, servicios jurídicos, contables, de auditoría y de consultoría), se han estimado en 11 200 millones EUR al año²⁴. La carga que supone la presentación de información se debe a los frecuentes cambios en los requisitos de presentación, a una complejidad innecesaria, a la falta de claridad y coherencia, y a la duplicación de la presentación de información derivada del intercambio limitado de datos entre las autoridades.

Ya se han adoptado medidas importantes para simplificar y agilizar los requisitos de presentación de informes, en consonancia también con la estrategia de la Comisión en materia de datos de supervisión²⁵. Entre ellas se incluyen cambios legislativos para simplificar la reutilización de los datos de supervisión para la divulgación de información y otras medidas para aliviar significativamente la carga que supone la presentación de información para las entidades pequeñas y no complejas [Pillar 3 Data Hub (Centro de Datos del Pilar 3)], el Reglamento sobre la mejora del intercambio de datos, que reducirá las solicitudes duplicadas de datos y exigirá a las autoridades de la UE que revisen y eliminen periódicamente la información redundante y que también avancen en sus esfuerzos en materia de información integrada²⁶, y el paquete ómnibus I y las posteriores simplificaciones de la

²⁴ Autoridad Bancaria Europea (2021), *Study of the cost of compliance with supervisory reporting requirements* [«Estudio sobre el coste que supone el cumplimiento de los requisitos de información a las autoridades de supervisión», documento en inglés].

²⁵ Comisión Europea (2021), *Strategy on supervisory data in EU financial services* [«Estrategia en materia de datos de supervisión en los servicios financieros de la UE», sitio web en inglés].

²⁶ DO L, 2025/2088, 21.10.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/2088/oj>.

taxonomía de la UE y de las normas europeas de información sobre sostenibilidad²⁷. El punto de acceso único europeo, una vez que esté en funcionamiento, también mejorará la accesibilidad y reducirá la duplicación al facilitar el acceso electrónico centralizado a los datos públicos sobre los bancos y sus productos. La Comisión seguirá colaborando con la ABE para garantizar que los requisitos prudenciales de información y divulgación sean proporcionados y coherentes con el marco más amplio de sostenibilidad.

Además, la EBA ya ha puesto en marcha varias medidas de fondo destinadas a reducir la carga administrativa que supone la presentación de información para los bancos. Junto con las medidas adicionales propuestas en 2026, se espera que el número de puntos de datos en los marcos de presentación de información de la UE se reduzca en un 50 %²⁸. A pesar de estos avances, las partes interesadas confirman la necesidad de seguir simplificando los procesos, siendo las prioridades la integración de la presentación de informes, la proporcionalidad y la modernización tecnológica.

En este contexto, la Comisión:

- *Apoyará la transición del actual enfoque de presentación de información a una presentación de información prudencial, estadística y de resolución más integrada, con mecanismos de gobernanza sólidos y un diccionario de datos comunes como piedras angulares, e incentivará a las autoridades pertinentes, asesoradas por el Comité Conjunto de Información Bancaria, a que prosigan el trabajo técnico y logren mejoras tangibles.*
- *Teniendo en cuenta todas las opciones disponibles para mejorar la competitividad del sector bancario de la UE, incluida la posible revisión del mandato de la ABE, propondrá modificaciones legislativas específicas, cuando sea necesario, para encomendar a la ABE que garantice una mayor proporcionalidad, simplificación y automatización de la presentación de información a nivel técnico, incluso en lo que respecta a los umbrales de importancia relativa para los errores menores en la presentación de información y otros aspectos que aumenten indebidamente la carga que supone dicha presentación.*
- *Proponer modificaciones del Reglamento de la ABE en relación con los actos de nivel 2, reproduciendo las introducidas en la propuesta de modificación del Reglamento de la AEVM en el marco del paquete de integración y supervisión del mercado. Invitar a la ABE a renovar su código normativo único interactivo vinculando todas las orientaciones y preguntas y respuestas de nivel 3 directamente a las disposiciones correspondientes del marco jurídico en su sitio web, mejorando así la accesibilidad y*

²⁷ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas (UE) 2022/2464 y (UE) 2024/1760 en lo que respecta a las fechas a partir de las cuales los Estados miembros deben aplicar determinados requisitos de presentación de información corporativa y de diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad [COM(2025) 80 final].

²⁸ Autoridad Bancaria Europea (2026), *Efficient reporting: simpler, smarter, proportionate* [«Presentación de información eficiente: más sencilla, más inteligente y proporcionada», documento en inglés].

la transparencia. Como parte de este proceso, la ABE podría auditar las preguntas y respuestas existentes y eliminar las que estén obsoletas.

- *Apoyará a la ABE y a otras autoridades para que revisen, reduzcan y eliminen periódicamente la duplicación de información, en consonancia con el Reglamento sobre la mejora del intercambio de datos.*
- *Trabjará con las autoridades nacionales para limitar la presentación de información nacional adicional, ya que esto añade una complejidad significativa y aumenta la carga para las entidades declarantes. Incentivará a las autoridades nacionales para que hagan pleno uso de la opción de intercambiar datos en virtud del Reglamento sobre la mejora del intercambio de datos.*

4. La competitividad como responsabilidad compartida

La mejora de la competitividad del sector bancario de la UE requerirá un cambio cultural entre todas las partes interesadas pertinentes. Los riesgos del sector bancario deben gestionarse adecuadamente, en especial en el contexto actual, en el que a los riesgos más tradicionales relacionados con el crédito, las operaciones y la evolución de los mercados se suman ahora nuevos riesgos relacionados con la ciberdelincuencia, las tensiones geopolíticas y las amenazas medioambientales y climáticas. No obstante, la gestión de riesgos debería centrarse en las amenazas significativas, alejándose de los enfoques basados estrictamente en el cumplimiento normativo para ofrecer un enfoque más eficiente, integral y específico de la gestión de riesgos.

La Comisión debería supervisar de forma más proactiva y garantizar un equilibrio adecuado entre la asunción de riesgos y la estabilidad financiera, a fin de asegurar que el marco normativo y su aplicación no obstaculicen la competitividad y el crecimiento. Los organismos reguladores y las autoridades de supervisión deberían centrarse en los riesgos que más inciden en la estabilidad financiera general y evitar una cultura de tolerancia cero al riesgo, ya que esto podría impedir que los bancos apoyen la actividad económica. Los responsables políticos deben abstenerse de conservar las especificidades nacionales que fragmentan el mercado. Se deben utilizar al máximo los instrumentos de rendición de cuentas y, en caso de que resulten ineficaces, reforzarlos.

La Comisión es la principal institución de la UE encargada de ejecutar el mandato de la UE en materia de competitividad y competencia. Pensando en el futuro, la Comisión reforzará el ejercicio de su competencia para revisar periódicamente el funcionamiento del sistema bancario europeo y su impacto en el mercado interior, lo que contribuirá a garantizar que las actividades de supervisión y resolución sigan siendo eficaces, proporcionadas y favorables al buen funcionamiento del mercado único y a la competitividad de la UE²⁹. La Comisión está colaborando con la ABE para velar por que sean proporcionadas sus

²⁹ Artículo 32 del Reglamento (UE) n.º 1024/2013 y artículo 94 del Reglamento (UE) n.º 806/2014.

orientaciones de supervisión, en particular cuando estén sujetas a procesos de cumplimiento y explicación.

Al mismo tiempo, los bancos, sus altos directivos y su personal, así como los auditores y los contables, deben estar dispuestos a formar parte de este cambio cultural y a asumir una mayor responsabilidad a la hora de aplicar la ley basándose en el criterio de la importancia relativa. Si bien los organismos reguladores y supervisores deberían adoptar un enfoque más proporcionado y tomar medidas para reducir la complejidad, la extensión y el nivel de detalle de sus disposiciones (ya se trate de legislación, directrices o preguntas y respuestas), los bancos deben aportar su granito de arena absteniéndose de solicitar continuamente orientaciones en busca de un grado cada vez más alto de seguridad jurídica absoluta. El cumplimiento de la ley debe basarse en su sustancia subyacente en lugar de tratarse como un ejercicio de marcar casillas. Es una responsabilidad compartida cambiar los comportamientos que, en conjunto, han dado lugar a un entorno bancario excesivamente normativo, demasiado complejo y dominado por la aversión al riesgo.

En este contexto, la Comisión:

- *Colaborará con la ABE, los organismos de supervisión y los participantes en el mercado para establecer una distinción más clara entre los requisitos —cuyo cumplimiento es obligatorio— y las orientaciones no vinculantes que armonizan la forma en que se aplican dichos requisitos.*
- *Considerará la posibilidad de encomendar a la EBA y a la JERS la elaboración periódica de informes sobre la adecuación de los requisitos de capital bancario en toda la UE, con el fin de reforzar los procesos de rendición de cuentas existentes (en el contexto de los Parlamentos europeo y nacionales, así como del Consejo y de los gobiernos nacionales).*
- *Colaborará con las autoridades de la UE y nacionales para garantizar que las prácticas de supervisión sean neutrales con respecto al modelo organizativo de un banco y no desalienten la actividad bancaria transfronteriza, incluida la que se lleva a cabo a través de sucursales y la libre prestación de servicios.*
- *Organizará debates periódicos con el MSU y la JUR, y, en su caso, con otras partes interesadas pertinentes, para analizar el funcionamiento del sistema bancario y el impacto de las medidas de supervisión y resolución en el buen funcionamiento del mercado interior.*

5. Compromiso y próximos pasos

En esta Comunicación, la Comisión ha esbozado un camino hacia un sector bancario de la UE más competitivo que conecte el ahorro con las inversiones de manera más eficiente, aproveche mejor el potencial de los mercados nacionales y transfronterizos y garantice que los hogares y las empresas tengan la mayor variedad de opciones de financiación, los costes más bajos y los rendimientos más elevados. Un sector bancario más competitivo debe ser resiliente,

rentable y abierto a la competencia y la innovación. Avanzar de esta manera implicará una reforma significativa, global y con visión de futuro, centrada en mejoras de gran impacto.

La Comisión reconoce la ambición de los legisladores de reformar el marco bancario y reforzar la competitividad de los bancos de la UE, tal como se expone en las Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2025³⁰ y marzo de 2026³¹, así como en el informe anual del Parlamento sobre la unión bancaria³².

Por lo tanto, la Comisión anima a todas las partes interesadas a mostrarse ambiciosas a la hora de aplicar las reformas necesarias y agradece los comentarios sobre la presente Comunicación, ya que está preparando medidas que se propondrá en el primer trimestre de 2027.

³⁰ Consejo Europeo (diciembre de 2025), [*Conclusiones sobre la simplificación de la regulación de los servicios financieros de la Unión*](#).

³¹ [*Conclusiones de la reunión del Consejo Europeo*](#) (marzo de 2026).

³² Parlamento Europeo (abril de 2026), [*Informe anual de la unión bancaria de 2025*](#).