

**COSTE DE LA REGULACIÓN Y COMPETITIVIDAD  
DEL SECTOR BANCARIO:  
ANÁLISIS DEL CASO ESPAÑOL**

*Santiago Carbó Valverde  
José García Montalvo*

Diciembre 2025

Edita: Funcas  
Caballero de Gracia, 28, 28013 - Madrid  
© Funcas

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, *offset* o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

ISSN: 3045-8994

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	3
2. ESTABILIDAD FINANCIERA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO	5
3. LA UNIÓN EUROPEA: RETOS Y PRIORIDADES ESPECÍFICAS	7
4. UN EJEMPLO RECIENTE DE DESPLIEGUE DE NUEVA REGULACIÓN: LA BANCA VERDE	8
4.1. Las limitaciones de los impuestos al carbono	10
4.2. Las limitaciones de la regulación y supervisión bancaria en la lucha contra el cambio climático	11
4.3. El viraje verde de la banca central en los informes Letta y Draghi	13
4.4. Banca central verde: el péndulo regulatorio	13
5. COSTES REGULATORIOS EN LA BANCA ESPAÑOLA: TIPOLOGÍA Y EVOLUCIÓN (2019-2023)	14
5.1. Tipologías de costes	15
5.2. Evolución del coste regulatorio	15
6. IMPACTO DE LA REGULACIÓN EN LA COMPETITIVIDAD FINANCIERA: PERSPECTIVA EUROPEA E INTERNACIONAL	17
7. COSTES REGULATORIOS: UNA COMPARACIÓN ENTRE ESPAÑA Y ESTADOS UNIDOS	19
8. PROPUESTAS DE MEJORA	23
8.1. Regulación	24
8.1.1. Racionalización de los requerimientos de capital y buffers	24
8.1.2. Consolidar y estabilizar la regulación	24
8.1.3. Aplicar de forma efectiva el principio de proporcionalidad	24
8.1.4. Mejorar el proceso regulatorio y su gobernanza	25
8.2. Supervisión	25
8.2.1. Coordinar la supervisión	25
8.2.2. Simplificación de la presentación de estados	25
8.2.3. Racionalización de la información supervisora	25
8.2.4. Evitar normas de nivel 3 para imponer mayores requerimientos de capital	25
9. CONCLUSIONES	25
Referencias	27



# **COSTE DE LA REGULACIÓN Y COMPETITIVIDAD DEL SECTOR BANCARIO: ANÁLISIS DEL CASO ESPAÑOL**

Santiago Carbó Valverde  
(*Universidad de Valencia y Funcas*)

José García Montalvo  
(*Universitat Pompeu Fabra e IVIE*)

## **1. INTRODUCCIÓN**

La actividad económica ha sufrido una creciente burocratización en los últimos decenios. Por ejemplo, el Centro de Estudios Regulatorios de la Universidad de Washington señala que las regulaciones federales en Estados Unidos llenan 180.000 páginas frente a las 20.000 de principios de los años 60. Esta tendencia se ha notado en todos los sectores, administraciones públicas y reguladores independientes. Benzarti y Wallossek (2024) ilustran cómo el número de palabras de los reglamentos impositivos ha aumentado drásticamente desde el año 2000 hasta el 2021. En Francia el aumento es del 100 %. En Suiza y Canadá se acerca al 43 % y en Estados Unidos es el 25 %. Este crecimiento de la complejidad regulatoria da lugar a retrasos en la obtención de licencias de importación, permisos de apertura de negocios o retrasos en licencias. Por ejemplo, los costes más elevados en la construcción de edificios, consecuencia de la creciente complejidad de la regulación, han hecho significativamente más inelástica la oferta de vivienda y generado grandes déficits de oferta frente al crecimiento de la demanda, como por ejemplo en el Reino Unido, Países Bajos o España. Pellegrino y Zheng (2024) evalúan el coste agregado de la burocracia en una media del 0,8 % del PIB anual para siete países europeos, aunque en el caso de Francia alcanza el 3,9 % del PIB .

El sector bancario no es una excepción, más bien un ejemplo claro de este proceso, aunque gran parte del incremento de la regulación ha sido más reciente. La crisis financiera e inmobiliaria del año 2008 dejó multitud de cicatrices en la sociedad y el sistema productivo. España es un de los países donde más se notó. El rápido aumento del desempleo y la laxitud de la concesión de hipotecas provocaron un alud de desahucios que marcó una generación de jóvenes y favoreció la polarización de la sociedad y la aparición de opciones claramente populistas. También provocó la estigmatización del sector de la construcción y la promoción de viviendas, lo que derivó en un sector incapaz de proveer suficientes viviendas para una demanda creciente fundamentada en la inmigración, y paralizó a los municipios en la promoción y gestión del suelo disponible ante una creciente litigiosidad urbanística y la posibilidad de consecuencias judiciales de los responsables del urbanismo ante cualquier mínima desviación respecto a una legislación ineficiente y enrevesada.

El sector financiero también sufrió las consecuencias de una gestión de riesgos poco adecuada de los años anteriores a la crisis financiera con el cambio de sentido del péndulo regulatorio con un creciente endurecimiento del marco regulatorio y supervisor para las entidades bancarias. Las autoridades, buscando reforzar la estabilidad, han impuesto numerosas normas prudenciales (Basilea III y siguientes), requisitos de información, mecanismos de supervisión única (Mecanismo Único de Supervisión) y de resolución (Fondo Único de Resolución), así como impuestos específicos al sector. Este esfuerzo regulatorio ha logrado bancos más solventes y transparentes, capaces de resistir *shocks* como la pandemia de la COVID-19. Sin embargo, estos avances tienen un coste creciente: las entidades deben dedicar recursos significativos al cumplimiento normativo, afectando su capacidad de financiar la economía productiva, su rentabilidad y su capacidad competitiva, especialmente frente a otras áreas geográficas con diferente regulación. Parece lógico pensar que habrá un punto óptimo a partir del cual más regulación produzca más costes que los beneficios aportados en forma de estabilidad financiera<sup>1</sup>. En

---

<sup>1</sup> El análisis en BCBS (2022) parece indicar que, al menos hasta 2019, no se encuentran efectos negativos significativos sobre el crédito o el coste de capital, y que los beneficios de la regulación superan a los costes. En todo caso, las conclusiones obtenidas son muy dependientes de los parámetros utilizados en el ejercicio.

este documento no pretendemos estudiar si el nivel de requerimientos de capital ha superado o no el punto en el cual los beneficios de la regulación, basada en el capital, superan a los costes, sino que analizamos, condicionado a los niveles de capital requeridos, hasta qué punto los beneficios podrían aumentarse mejorando la eficiencia y reduciendo los costes causados por duplicidades y procesos poco eficientes<sup>2</sup>. De hecho los propios reguladores están considerando múltiples posibilidades de cambios en la regulación y la supervisión para mejorar la eficiencia del proceso (véase Buch, 2025 o EBA, 2025).

Multitud de estudios recientes muestran que la Unión Europea tiene un claro problema de competitividad e innovación hasta el punto de que el informe Draghi considera que se necesitarían 800.000 millones anuales (el 4,5 % del PIB de la UE) de inversiones públicas y privadas anuales para recuperar el terreno perdido ante Estados Unidos y China en términos de crecimiento económico, innovación y productividad. Datos recopilados por la Federación Bancaria Europea y la Asociación Mundial de Profesionales del Riesgo (GARP, Global Association of Risk Managers) señala que entre 2021 y 2024 solo las 15 entidades financieras más importantes de la UE han sufrido un incremento de su capital en 100.000 euros más allá de la legislación de primer nivel de Basilea III como consecuencia de normas de segundo nivel, guías, interpretaciones, inspecciones *in situ*, etc. Algunos cálculos indican que en 2024, estos *buffers ad-hoc* han supuesto 270.000 millones de capital adicional, frente a los 400.000 millones justificados por la aplicación directa de la normativa de Basilea III. El sector calcula que por cada euro de capital se pueden prestar 10 euros, lo que significarían 2,7 billones de crédito adicional que podría liberarse para contribuir a la parte privada de la financiación de los 800.000 millones de inversión en proyectos de mejora de la competitividad y la innovación propuestos por el informe Draghi. Esto es particularmente importante en un área económica donde el 75 % de la financiación es bancaria.

La Comisión Europea y los reguladores bancarios están reconsiderando estos argumentos, aunque tanto estos como los representantes de la industria financiera hablan de un movimiento hacia la simplificación y en ningún caso hacia la desregulación<sup>3</sup>. La carta de los gobernadores de los bancos centrales de España, Francia, Alemania e Italia a la comisaria Alburquerque insisten en que simplificación no significa desregulación. El propio sector bancario argumenta que no está pidiendo desregulación. Que no hace falta abrir una nueva negociación sobre las normas de Basilea III, pero que se necesitan certezas legales y que el desarrollo de la normativa de primer nivel produce desarrollos regulatorios inciertos en su impacto sobre el capital y excesivamente complejos. Lastra y D'Alvia (2025) hablan de la simplificación como un ejercicio metodológico de reordenación de la arquitectura legal como expresión de buenas prácticas legislativas y compromiso con la certidumbre legal.

En los últimos meses se han presentado multitud de propuestas de asociaciones sectoriales, consultoras e incluso la EBA para la simplificación de la regulación y la supervisión bancaria, como recoge el [cuadro 1](#)<sup>4</sup>.

En España, la evolución reciente (2019-2023) muestra un incremento notable de los costes regulatorios, tanto directos (gastos operativos para cumplir normativas y supervisión) como fiscales (gravámenes e impuestos

---

<sup>2</sup> Behn y Reghezza (2005) utilizan un DEA (*Data envelop analysis*) para analizar la relación entre eficiencia productiva y requerimientos de capital (tanto macro como micro). Sus resultados muestran que no existe una relación lineal estadísticamente significativa entre eficiencia del beneficio y requerimientos de capital, pero encuentra una relación cuadrática: aumentos en el CET1 incrementan la eficiencia del beneficio (reduce el coste de financiación y la volatilidad de los ingresos) entre los bancos menos capitalizados hasta alcanzar el 18 %. A partir de este punto, la eficiencia del beneficio se reduce reflejando posiblemente exceso de aversión al riesgo. En todo caso, este resultado no considera muchos factores, como el coste de la supervisión o el efecto de utilizar otros mecanismos regulatorios cualitativos no basados en requerimientos de capital.

<sup>3</sup> Muy recientemente se ha empezado a utilizar los términos “modernización” o “racionalización normativa” más que simplificación.

<sup>4</sup> El BCE creó la “High-Level Task Force on Simplification” presidida por Luis de Guindos, para desarrollar propuestas para simplificar la regulación prudencial, supervisoría e informativa. Se espera que presente las propuestas a finales de 2025 o principios de 2026. Algunos miembros del Consejo de Supervisión del BCE como su presidenta, han proporcionado algunas pistas sobre la dirección de estas propuestas (Buch, 2025). La EBA creó también una Task Force on the Efficiency of the Regulatory and Supervisory Framework que identificó cuatro áreas básicas: producción de productos regulatorios de nivel 2 y 3, la excesiva carga de las solicitudes de información, la contribución de la EBA al marco regulatorio prudencial de la UE y el funcionamiento interno (EBA, 2025).

## CUADRO 1. PROPUESTAS RECIENTES DE SIMPLIFICACIÓN DE LA REGULACIÓN BANCARIA EN LA UE

Octubre 2025	European Banking Institute, “Report on simplification of EU Financial Law”
Octubre 2025	KPMG, “Menos es más: claves de la simplificación regulatoria en la banca”
Octubre 2025	EBA, Report on the efficiency of the regulatory and supervisory framework
Agosto 2025	AEB-CECA-UNACC, “Regulatory and supervisory simplification exercise to foster the competitiveness of the Spanish and European Banking Sector”
Julio 2025	Cannata y Serafini, “A pragmatic approach to simplification: the case of banking regulation in the EU”, Banca de Italia
Mayo 2025	PWC, “Regulación y supervisión bancaria: hacia la simplificación”
Febrero 2025	AEDBF, “Less is more: proposals to simplify and improve rule-making in the financial services sector”

específicos al sector), a pesar del sustancial incremento que ya venía produciéndose desde 2010. En este trabajo también se analizan dichos costes en el caso español, a partir de datos agregados internos del sector (CECA, 2024). Se examina la estructura de esos costes, su evolución en los últimos años y su impacto sobre el margen bancario. Asimismo, se pone en contexto europeo e internacional: se integran hallazgos de informes recientes como el informe de Mario Draghi *The Future of European Competitiveness* (2024) y las recomendaciones de Enrico Letta sobre el Mercado Único, enfocando el impacto de la regulación en la competitividad financiera europea. Como un ejemplo de la expansión regulatoria más allá del mandato original se muestra la evolución reciente de la regulación/supervisión bancaria relacionada con la sostenibilidad. En la siguiente sección se incluyen comparativas internacionales para valorar cómo España y la UE se sitúan frente a otros entornos regulatorios. Finalmente, se presentan algunas propuestas para mejorar la regulación y supervisión bancaria, así como las conclusiones del trabajo.

## 2. ESTABILIDAD FINANCIERA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

La complejidad geopolítica, económica y financiera ha ido creciendo continuamente desde el comienzo de siglo. Las disrupciones tecnológicas y los cuestionamientos al consenso político vigente son dos de las grandes áreas que afectan a esa complejidad. Por ejemplo, tradicionalmente, se ha asumido que no existe un conflicto esencial entre estabilidad financiera y crecimiento económico. La prosperidad económica depende de entidades financieras solventes y sólidas. Sin embargo, actualmente este consenso está siendo desafiado por numerosas voces que abogan por una relajación de la regulación financiera para fomentar la competitividad y el crecimiento.

El debate ha llegado a las instituciones multilaterales que, al menos, parecen haber recogido el guante. Sin embargo, la hipótesis de partida no es una reforma drástica del marco regulatorio actual, sino más bien que el debate actual representa una oportunidad valiosa para reflexionar y mejorar aspectos concretos del sistema regulador (Restoy, 2025). En el caso de la Unión Europea (UE), esta revisión es especialmente oportuna a la luz de los informes de Letta (2024) y Draghi (2024), que proponen reformar el marco regulatorio europeo para estimular la productividad, competitividad y el crecimiento.

La literatura económica ha analizado con frecuencia la relación entre finanzas, regulación financiera y crecimiento económico. La visión de los economistas sobre la relación entre las finanzas y el desarrollo económico ha evolucionado con el tiempo y la calidad de la evidencia empírica. Existe consenso en que el desarrollo financiero tiene, en promedio, un efecto positivo sobre el progreso económico, con evidencia de multitud de países, periodos históricos y contextos institucionales, utilizando tanto datos agregados como sectoriales y a nivel de empresa (Levine 2005; Papioaunnou, 2008; Popov, 2017). La literatura identifica diversos canales de esta influencia, como el aumento en la eficiencia de la asignación de recursos, la canalización del ahorro hacia la inversión, y la facilitación de la innovación y entrada de nuevas empresas, especialmente en sectores dependientes de financiación externa. Respecto al impacto de la regulación, el influyente estudio de Jayaratne

y Strahan (1996) mostraba que la relajación de la regulación sobre los mercados bancarios locales provocaba aumentos en el PIB per cápita de los estados<sup>5</sup>. Duisenberg, presidente del BCE, señalaba en 2001 que era necesaria la eliminación gradual de los obstáculos regulatorios que impedían la integración de los mercados financieros en Europa para contribuir a mejorar su profundidad y eficiencia, contribuyendo a una mejor asignación de recursos a las oportunidades de inversión y apoyando el crecimiento económico.

Estudios más recientes, posteriores al comienzo de la crisis financiera, han matizado esta visión señalando que la relación no siempre es lineal ni universalmente positiva, especialmente cuando el sistema financiero alcanza ciertos niveles de profundidad. Popov (2017) señala que la literatura muestra que “el sector financiero podía degenerar en actividades de búsqueda de rentas (Zingales, 2015), e incluso generar futuras crisis financieras (Mian y Sufi, 2014), con implicaciones adversas para el crecimiento a largo plazo y el bienestar social. En consecuencia, tras la crisis, se culpó abiertamente a las finanzas de la Gran Recesión, afectando gravemente la confianza pública en los bancos (Sapienza y Zingales, 2012), y los responsables políticos de ambos lados del Atlántico se hicieron a la idea de que solo mediante una estricta regulación de la actividad financiera se puede evitar que una crisis financiera de magnitud similar cause estragos en la economía real en el futuro”.

Tras la crisis financiera global de 2008, las reformas regulatorias reforzaron notablemente la estabilidad y la resiliencia financiera. Ese era el objetivo claramente de los cambios normativos de hace 15 años. Sin embargo, persiste la preocupación de que estas reformas hayan sido excesivas, limitando la capacidad de las entidades financieras para acometer adecuadamente sus funciones transversales a lo largo de la economía, sobre todo en el ámbito de intermediar crédito, competir con las nuevas instituciones no financieras y tecnológicas –que han proliferado y no paran de surgir– y mantener adecuados niveles de rentabilidad. Restoy (2025) argumenta que estas preocupaciones, aunque legítimas, no están sustentadas por evidencias sólidas. Por ejemplo, la rentabilidad ha mejorado significativamente desde la crisis financiera y los valores de mercado han aumentado, especialmente en EE. UU., aunque también más recientemente en Europa, acercándose a los niveles anteriores a 2008. Hasta hace poco existía un cierto debate sobre si el rendimiento de los bancos europeos ha sido más débil en comparación con sus homólogos estadounidenses y si esto se debía a exigencias regulatorias más estrictas en Europa. En todo caso, los requisitos de capital son comparables entre ambos bloques, por lo que las diferencias en desempeño podrían responder más a factores estructurales e idiosincráticos que a la regulación en sí.

En cuanto al efecto de la regulación sobre el crecimiento, hay varias puntualizaciones que realizar. En ausencia de crisis financieras, los efectos negativos de normas más estrictas sobre el crecimiento son moderados. Asimismo, cuando se consideran los beneficios de evitar crisis financieras, el impacto neto es claramente positivo. Por todo ello, Restoy (2025) concluye que el marco regulador de Basilea no parece excesivamente restrictivo, aunque no excluye la posibilidad de plantear ahora la optimización de su diseño para reducir sus costes de cumplimiento de corto plazo sin sacrificar estabilidad.

En el debate actual por aligerar las regulaciones financieras, aparecen algunas cuestiones relevantes:

1. Complejidad de los requerimientos de recursos propios: el sistema actual, con múltiples capas de requerimientos y diferentes autoridades responsables (como, en el caso europeo, el BCE con el Mecanismo único de Supervisión junto a autoridades nacionales), parece demasiado complejo. La falta de coordinación puede comprometer la eficacia del sistema, por lo que parece adecuado simplificar y hacer más efectivo el esquema de exigencias de capital, especialmente durante las distintas fases del ciclo económico.
2. Supervisión cualitativa versus cuantitativa: la crisis bancaria de la primavera de 2023 en EE. UU. iniciada por Silicon Valley Bank, puso de manifiesto que ninguna cantidad de recursos propios puede compensar modelos de negocio inviables o malas prácticas de gobernanza. Por eso, la supervisión cualitativa y proactiva es esencial.

---

<sup>5</sup> Rice y Strahan (2010) muestran que las condiciones de los préstamos para las pequeñas empresas mejoran con la eliminación de las restricciones geográficas a la apertura de sucursales.



3. Competencia desleal con intermediarios no bancarios: el auge de estos operadores (fondos de inversión, *fintechs*, *big tech*) ha traído distorsiones regulatorias en materia de competencia. Si bien no se debe aplicar la regulación bancaria exactamente igual a estos intermediarios, sí se requieren nuevas normativas adaptadas a sus riesgos específicos (por ejemplo, uso intensivo de datos y tecnologías comunes).

### 3. LA UNIÓN EUROPEA: RETOS Y PRIORIDADES ESPECÍFICAS

El debate más intenso en la actualidad sobre la “desregulación” o “simplificación administrativa” en el ámbito financiero está aconteciendo en la UE. La presente regulación europea es una superposición de leyes, estándares técnicos, guías y expectativas de supervisión. Varias capas de regulación que crean un exceso de complejidad institucional, que está generando costes adicionales para los bancos europeos frente a sus homólogos internacionales.

Antes de repasar los principales problemas, un ejemplo que ilustra la situación: las consecuencias del exceso de regulación en la UE comparadas con Estados Unidos. Se trata de la titulización (*securitization*) que permite a los bancos liberar recursos y diversificar riesgos. La crisis financiera de 2008 enfrió radicalmente esta actividad. Sin embargo, en EE. UU. este mercado se ha recuperado. En cambio, en la UE sigue estancado. Se achaca a que las regulaciones actuales imponen una carga excesiva de informes y duplicidades que podrían corregirse sin sacrificar la protección a inversores institucionales.

El primer problema está relacionado con la arquitectura institucional de la UE y su reflejo en la estructura institucional de la regulación y supervisión financiera. La multiplicidad de instituciones<sup>6</sup> junto a los supervisores nacionales genera una enorme complejidad que dificulta la convergencia en la interpretación de la normativa, con una clara superposición de mandatos de supervisión que son aplicados de manera diferente en distintas jurisdicciones. Estas autoridades interactúan, con frecuencia, con inconsistencias, lo que provoca redundancias, solapamientos y reglas contradictorias. Obviamente, la intervención de las autoridades nacionales limita adicionalmente la convergencia en la aplicación uniforme de la normativa. La amplia utilización de las O&D (*option and discretion*)<sup>7</sup> características de la legislación de la UE mantiene la fragmentación como un elemento estructural de la legislación financiera de la UE. AFME (2025) ofrece un listado actualizado de los problemas regulatorios de fragmentación estructural y legal en la Unión Bancaria Europea, lo que indica que gran parte de la sobrerregulación y distorsiones normativas provienen de las normas aplicadas en los diferentes países. Se echan de menos avances en el esquema común de garantía de depósitos (EDIS), la ausencia de consenso político y los obstáculos de algunos países (notoriamente, Alemania) mantienen paralizado el tercer pilar de la Unión Bancaria. Esto obliga a los países a recurrir a sistemas nacionales de garantía, reduciendo la confianza y la integración financiera. La mayor parte de los excesos regulatorios se debe achacar a la adaptación a las normas nacionales de la legislación de la UE. La coexistencia de normas comunes con amplios márgenes de discrecionalidad nacional crea un marco regulatorio desigual y complejo. Persisten diferencias en la aplicación del *single rulebook*, especialmente en materia de colchones macroprudenciales, exposición intragrupo y procesos de resolución. La ausencia de confianza entre supervisores nacionales impide la concesión de *waivers* transfronterizos (exenciones de capital y liquidez dentro de los grupos bancarios). Esto mantiene más de 225.000 millones de euros en capital y 250.000 millones en liquidez atrapados en filiales nacionales, lo que limita la eficiencia y desincentiva las operaciones transfronterizas. Por su parte, el marco europeo excede los estándares internacionales (Basilea), con mayores exigencias de MREL, *capital buffers* y obligaciones de información. Europa designa más bancos sistémicos que cualquier otra región. Por ejemplo, en el caso de la figura O-SIIs (*Other Systematically Important Institutions*, en el que autoridades nacionales fijan los colchones de capital), la UE tiene 175 bancos así catalogados, tres veces más que EE. UU., China y Reino Unido juntos, lo que perjudica a la competitividad de esas entidades que deben enfrentarse a un colchón adicional de capital.

El segundo problema, relacionado con el primero, se refiere a la aplicación de los diferentes niveles de la normativa comunitaria. La normativa de nivel 1 y 2 son cada vez más detalladas, a pesar de lo cual la normativa

<sup>6</sup> Las European Supervisory Authorities (ESAs) que incluyen la European Banking Authority (EBA) la European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) y la European Securities and Markets Authority (ESMA). A las que hay que añadir, entre otras, al Single Supervisory Mechanism (SSM) y la Single Resolution Mechanism (SRM).

<sup>7</sup> Estas opciones permiten a los Estados miembros adaptar, renunciar a aplicar o recalibrar la aplicación de ciertas normas comunitarias a contexto nacional.

de nivel 3 (guías, opiniones, Q&A, declaraciones de los supervisores, etc.) representan una mayor parte de implementación de la regulación y, a pesar de que no se supone que puedan crear obligaciones legales, mucha de la regulación de tercer nivel (*soft law*) es cuasiobligatoria generando evidente incertidumbre sobre la aplicación específica de la normativa de nivel 1 y 2<sup>8</sup>. De esta forma se disipan las líneas entre regulación y supervisión.

El tercer problema es la falta de proporcionalidad. La complejidad regulatoria y la intensidad supervisora generan demandas desproporcionadas para las entidades de menor tamaño relativo, a menudo sin un análisis adecuado de su impacto o de los costes y beneficios. Frecuentemente, la regulación incluye centenares de estándares técnicos y obligaciones detalladas de información/comunicación incluso para bancos pequeños o con una estructura menos compleja que la mayoría del sector.

En cuarto lugar, está la cuestión que algunos denominan capitalcentrismo: todos los riesgos financieros parecen mitigarse con más capital. Sin embargo, mientras que el riesgo de crédito tiene sentido que genere necesidades de recursos propios, no es claro que el riesgo de liquidez, blanqueo de capitales o ciberseguridad (por citar solo algunos) puedan mitigarse de forma relevante con requisitos adicionales de solvencia. Asimismo, la planificación de recursos propios se hace muy compleja al existir toda una serie de requisitos solapados en materia prudencial, de resolución, macroprudencial o de riesgo de mercado que están asociados a múltiples *buffers* y requerimientos de capital.

La falta de consolidación de entidades financieras a escala europea es otro problema en este contexto. La banca europea sigue siendo mayoritariamente nacional. Las fusiones transfronterizas son casi inexistentes y el volumen de préstamos y depósitos entre países ha crecido poco desde la creación de la unión bancaria. Esto limita las economías de escala y la diversificación de riesgos, esenciales para una unión bancaria monetaria robusta. Algunos de los obstáculos estructurales señalados son un exceso de capacidad operativa en algunos países y, en algunos países, la prevalencia de cajas de ahorro y cooperativas de crédito, menos expuestos a la disciplina del mercado. Las prácticas de *ring-fencing* (limitación de recursos dentro de filiales nacionales) impiden una gestión eficiente a escala de grupo. Buena parte de estos obstáculos derivan del hecho de que la unión bancaria aún no está completa. El riesgo de que una crisis en una filial extranjera deba ser asumida por el país receptor y sus contribuyentes sigue vigente. Por eso, los reguladores nacionales imponen controles propios a las filiales extranjeras.

Completar la unión bancaria parece una prioridad estratégica en este contexto. En todo caso, sería una condición necesaria –aunque no suficiente– para fomentar la integración bancaria. Para ello, se requeriría la creación de un esquema único de garantía de depósitos, algo sobre lo que Alemania no está dispuesto a ceder al tener unas condiciones más generosas que los fondos de garantía de otros países. Asimismo, es necesario fortalecer el Mecanismo Único de Resolución (MUR) con recursos mutualizados para afrontar crisis bancarias, nada fácil tampoco. En todo caso, solo así parece que podrá asegurarse una gestión centralizada, eficiente y equitativa de los riesgos, lo cual redundará en una mayor estabilidad del euro y en una industria bancaria más rentable y eficiente.

#### 4. UN EJEMPLO RECIENTE DE DESPLIEGUE DE NUEVA REGULACIÓN: LA BANCA VERDE

Antes de analizar los costes económicos de la regulación, parece oportuno acometer un estudio cualitativo de hasta dónde puede llegar la dinámica reciente en la creación de normativa bancaria. Una regulación puede comenzar como algo marginal y aparentemente puntual, pero rápidamente se va ampliando notablemente por todos los reguladores y supervisores implicados. La regulación de la banca verde es un ejemplo claro de las dinámicas que se pueden generar.

El cambio climático es cada vez más reconocido como un riesgo sistémico importante que amenaza tanto a la economía real como al sistema financiero. En respuesta, los bancos centrales han comenzado a adoptar

---

<sup>8</sup> La normativa de nivel 1 es el Derecho primario (como los *reglamentos*) y la de nivel 2 el Derecho derivado (como *reglamentos*, *directivas* y *decisiones*).

políticas de “banca central verde” que integran las preocupaciones climáticas en sus mandatos. Simultáneamente, los economistas defienden los impuestos pigouvianos al carbono —impuestos para internalizar el costo social de las emisiones de CO<sub>2</sub>— como la herramienta más eficiente para la mitigación del cambio climático. Los impuestos al carbono internalizan la externalidad climática y crean los incentivos necesarios para reducir las emisiones utilizando procesos de producción más eficientes y menos contaminantes y modificando los patrones de consumo. De esta forma, un impuesto al carbón reflejaría el coste social de la emisión de CO<sub>2</sub> (precio sombra) y sería suficiente para reducir las emisiones de carbono al nivel socialmente deseable. En estas condiciones, los bancos centrales tienen poco que aportar al proceso de descarbonización: las decisiones descentralizadas de empresas y familias producirán una reducción de la emisión de CO<sub>2</sub> sin necesidad de intervención de los bancos. El incremento de precios causado por los impuestos a la emisión reducirá los beneficios de las tecnologías intensivas en carbón, que solicitarán menos créditos en favor de capital más “verde”. Una imposición adecuada a la emisión de CO<sub>2</sub> sería suficiente para desviar la financiación de actividades “brown” hacia actividades verdes.

La primera asociación de alto nivel entre estabilidad financiera y cambio climático se produjo el 29 de septiembre de 2015 en el ya famoso discurso de Mark Carney, entonces gobernador del Banco de Inglaterra (BoE) y presidente del Consejo de Estabilidad Financiera (FSB), titulado *Más allá de la tragedia del horizonte* y pronunciado ante las mayores empresas del sector asegurador. El tema no era novedoso y proponía una solución basada en la teoría económica: debido a la orientación cortoplacista de los participantes en los mercados financieros, estos no incorporan adecuadamente los riesgos a largo plazo, por lo que era necesario que hubiera suficiente información en el mercado sobre estos riesgos para que fueran valorados de forma adecuada. Por tanto, se podría decir que el mercado contribuía al cambio climático, pero también era la solución. La cuestión era el ritmo de la transición: demasiado lento y la subida de las temperaturas produciría pérdidas de valor a muchos activos financieros; demasiado rápido y el resultado sería el mismo, generando inestabilidad financiera.

La preocupación creciente por el riesgo financiero provocado por el cambio climático se reconoció explícitamente en los posteriores Acuerdos de París (2015), aunque de forma bastante difusa, donde se pedía “hacer que los flujos financieros compatibles con la transición hacia un modelo de bajas emisiones de gases de efecto invernadero y desarrollo resiliente al cambio climático”. El siguiente hito fue la puesta en marcha del NGFS (Central Banks and Supervisors Network for Greening the Financial System), un grupo de bancos centrales creado en 2019 con el objetivo de contribuir al desarrollo de un sistema de gestión del riesgo climático en el sector financiero y movilización de financiación para apoyar la transición hacia una economía sostenible. Aunque la preocupación por una política climática efectiva es generalizada entre los banqueros centrales, la responsabilidad que se les debe asignar a los bancos centrales en este cometido es fruto de debate entre los mismos. Mientras, por ejemplo, Isabel Schnabel, actual miembro del Consejo Ejecutivo del Banco Central Europeo, se muestra muy partidaria de que los bancos centrales asuman una responsabilidad cada vez más importante respecto al cambio climático, otros responsables se han mostrado más moderados. Jens Weidmann, expresidente del Bundesbank y presidente del Consejo del BIS, ha resaltado significativas limitaciones de la gestión climática de los bancos centrales. Aun admitiendo la importancia de la modelización del riesgo climático para la gestión del riesgo de los bancos, Weidmann (2019) señala que es un error “usar la regulación bancaria para fijar incentivos en política climática, por ejemplo, concediendo descuentos en la ponderación de riesgos de los activos verdes”. Asimismo, se muestra muy crítico con el “Green QE” o la provisión de privilegios específicos a los activos verdes en su uso como colateral. Finalmente, Weidmann (2019) argumenta que la compra de activos verdes es contraria al principio de neutralidad de mercado que debe presidir la preservación de la estabilidad de precios y la implementación política de la misma, poniendo en cuestión la independencia del banco central y saturando la política monetaria con objetivos ajenos a los que le son propios. En el fondo, la cuestión es si los bancos centrales tienen la legitimidad democrática para sancionar o premiar comportamientos de familias y empresas que ponen en cuestión los objetivos climáticos cuando existen gobiernos y parlamentos que gozan de dicha legitimidad.

Jabko y Kupzok (2024) señalan que “Lagarde favorece una interpretación alternativa del mandato del BCE que abarcaría políticas monetarias y macroprudenciales verdes. En lugar de la neutralidad de mercado, Isabel Schnabel, miembro del Comité Ejecutivo del BCE, propuso un novedoso enfoque de “eficiencia de mercado”

que contrarrestaría el sesgo hacia el carbono de los mercados financieros existentes. La política monetaria verde sería entonces racional y necesaria como parte del mandato del BCE. Finalmente, esta visión prevaleció frente a la oposición conservadora a la política monetaria verde dentro del Consejo de Gobierno del BCE. El resultado de este debate interno en el BCE es que los banqueros centrales parecen responder a presiones políticas, como han señalado otros expertos en banca central. Sin embargo, aún se esfuerzan por justificar sus posturas como deducciones apolíticas del derecho y la economía. Tras numerosos debates sobre el cambio climático, reflejados en las “cuentas de política monetaria” del BCE (es decir, actas anónimas de las reuniones del Consejo de Gobierno del BCE) desde 2019, el BCE finalmente aprobó en julio de 2021 una propuesta de nueva “estrategia de política monetaria”, liderada por Schnabel, que incluía explícitamente una referencia a la política monetaria verde.” En julio de 2021, el BCE publicó su Plan de Acción contra el Cambio Climático y en junio de 2022, el BCE finalmente se comprometió a usar criterios verdes en sus marcos de gestión de riesgos, sus compras de bonos corporativos y su marco de garantías.

En esta sección se discute la racionalidad económica de la intervención de los bancos centrales, la regulación y la supervisión en la consecución de los objetivos de descarbonización de la economía en el contexto de la existencia de intervenciones alternativas en principio más eficientes, como la imposición pigouviana. Asimismo, se debe considerar el coste de oportunidad de desviar recursos a la mitigación del cambio climático en un contexto en el que existen otros riesgos, por ejemplo, la regulación y supervisión de las instituciones financieras no bancarias que proporcionan un volumen creciente de financiación con un nivel elevado de apalancamiento, que también requerirían atención para un total de recursos limitado y suponen una probabilidad de un cisne negro más elevada que la asociada a un “cisne verde”. Es más, la propia regulación puede provocar un arbitraje que lleve al desarrollo de la financiación por instituciones no bancarias y poco reguladas, aumentando la probabilidad de un “cisne negro”.

Ciertamente, algunas de las condiciones que hacen de los impuestos al carbón un instrumento eficiente no se cumplen, pero es cuestionable que se desvíe la responsabilidad sobre la mitigación del cambio climático a la regulación y supervisión bancaria en un contexto donde se renuncia a la imposición adecuada de las emisiones, en parte por consideraciones de economía política, y unos bancos centrales cada vez más alineados con la teoría de la inercia institucional, en la que las instituciones tienden a asumir responsabilidades crecientes y rara vez las abandonan, lo que conduce a un crecimiento descontrolado. El aumento de funciones y responsabilidades se refuerza a sí mismo: más responsabilidad conduce a estructuras más grandes, que a su vez abogan por mantener o aumentar su propia importancia e influencia. A menudo, las responsabilidades se asignan de forma ambigua o se duplican, lo que genera oportunidades de expansión sin indicadores de rendimiento claros. Esto acentúa la inercia, ya que varios organismos se resisten a la reducción de sus funciones.

Es evidente que se necesita una combinación de políticas para afrontar adecuadamente el problema del cambio climático. La pregunta es si el mix de distribución de responsabilidades entre los impuestos y regulación/supervisión bancaria verde es el adecuado.

#### **4.1. Las limitaciones de los impuestos al carbono**

El funcionamiento óptimo de los impuestos pigouvianos requiere una serie de condiciones teóricas que, en la realidad, no se cumplen. Es necesario tener suficiente información para calcular con precisión el coste marginal social asociado con las externalidades. Los cambios frecuentes en las tecnologías y las condiciones de mercado pueden modificar el impuesto óptimo y el gobierno puede no responder con suficiente rapidez, provocando ineficiencias en la aplicación. Además, cuando hay muchas empresas pequeñas que contaminan, la monitorización, medida y recolección de impuestos puede ser compleja y suponer elevados costes administrativos. Pero, sin duda, uno de los principales problemas son las barreras políticas y sociales. Los impuestos pigouvianos son políticamente poco populares, pues suponen mayores costes para empresas y consumidores. Las empresas suelen ofrecer gran resistencia en forma de *lobby* agresivo, y los consumidores, especialmente los grupos de menor renta, se ven especialmente afectados y también se oponen a estos impuestos. Finalmente, es necesaria la coordinación, puesto que las empresas pueden relocalizarse a otras jurisdicciones para evitar los impuestos, reduciendo la efectividad de este tipo de impuestos a menos que exista coordinación internacional.

Bolton *et al.* (2020) argumentan que, aunque conceptualmente, los impuestos a la emisión de carbono son la mejor opción para limitar el cambio climático, en la práctica no han sido implementados a un nivel suficiente para desincentivar la inversión *brown* en favor de la *green*. Los gobiernos han sido incapaces de utilizar impuestos lo suficientemente gravosos para detener el avance del cambio climático. De esta manera parecen aceptar que, dada esta deficiente acción política, el aumento de las temperaturas afectará a las economías de una forma desordenada con efectos negativos en la dinámica financiera que no pueden preverse. Los riesgos físicos podrían provocar pérdidas irreversibles en la medida que no se pueda acceder al aseguramiento.

En segundo lugar, Bolton *et al.* (2020) encuentra otra justificación en que, dado el retraso en la acción, la subida del precio de las emisiones debería ser tan grande y en tan breve espacio de tiempo que la transición podría tener consecuencias distribucionales inesperadas. Desde la perspectiva de los bancos centrales, una regulación climática más estricta podría reforzar los fallos en los mercados de créditos y la redistribución del crédito de actividades *brown* a *green* con importantes efectos sobre las empresas que son intensivas en carbono y sus cadenas de valor. Esto es lo que generalmente se denomina riesgo de transición. Los dos riesgos anteriores se derivan directamente del fallo en la aplicación de la política óptima, que habría sido aumentar el precio de la emisión de carbono hace mucho tiempo para producir una transición más suave y reducir el impacto sobre el cambio climático. Como esto no se hizo, ahora hay que aceptar una política subóptima, con instrumentos menos adecuados que los impuestos pigouvianos. Nada garantiza que los problemas de economía política y distribucionales (tanto internos a los países como entre países) sigan limitando la acción política sobre el cambio climático y desviando la responsabilidad hacia instrumentos muy poco eficientes o que simplemente mitigan el impacto del aumento de las temperaturas sin ofrecer una posibilidad real para detener o revertir su evolución.

En tercer lugar, Bolton *et al.* (2020) argumentan que la magnitud del fallo de mercado provocado por el cambio climático es tan grande que elevar el precio del carbono puede no ser suficiente y, por tanto, es necesario aplicar un mix complejo de instrumentos de política fiscal, monetaria y prudencial requiriendo un nivel de coordinación internacional sin precedentes para afrontar los problemas de política económica del cambio climático. No está claro hasta qué punto los bancos centrales se pueden coordinar con mayor facilidad que los gobiernos nacionales en la acción contra el cambio climático, especialmente en un momento en que en algunos países se está cuestionando la independencia de los bancos centrales.

#### **4.2. Las limitaciones de la regulación y supervisión bancaria en la lucha contra el cambio climático**

Si bien es verdad que la aplicación de impuestos a la emisión de CO<sub>2</sub> puede contener algunos elementos problemáticos, no es menos cierto que utilizar la regulación bancaria para la lucha climática presenta grandes limitaciones. Tirole (2023) señala que el concepto de “bancos centrales verdes” choca con múltiples dificultades. En primer lugar, su falta de legitimidad. Los bancos centrales necesitarían un mandato democrático para aumentar su misión. Pero sería raro este incremento de competencias del banco central cuando los gobiernos nacionales han sido incapaces o no han renunciado a aplicar las políticas óptimas basadas en impuestos sobre la emisión de carbón o derechos de emisión. La expansión de los mandatos de los bancos centrales más allá de la estabilidad de precios crea un “déficit democrático” en la gobernanza climática. Los bancos centrales, como instituciones no electas, toman decisiones con importantes consecuencias distributivas sin una rendición de cuentas democrática directa. Esto plantea interrogantes sobre la legitimidad de que instituciones independientes persigan objetivos climáticos que, idealmente, deberían determinarse mediante procesos democráticos.

La integración de los objetivos climáticos en la política monetaria también plantea interrogantes fundamentales sobre la independencia de los bancos centrales. La banca central verde representa una forma de expansión de la misión que compromete la independencia tradicional de las autoridades monetarias frente a la interferencia política. Cuando los bancos centrales adoptan políticas climáticas, corren el riesgo de ser percibidos como si tomaran decisiones inherentemente políticas sobre qué actividades económicas favorecer, lo que podría socavar su legitimidad tecnocrática.

Finalmente, diversas investigaciones muestran que las acciones climáticas de los bancos centrales se ven condicionadas por la preocupación por su reputación en diferentes dimensiones. Si bien algunos bancos centrales han adoptado políticas verdes para generar apoyo sociopolítico, esta estrategia corre el riesgo de politizar la política monetaria. El enfoque cauteloso de la Reserva Federal hacia las cuestiones climáticas, por ejemplo, refleja la preocupación por mantener la reputación técnica en un entorno políticamente polarizado.

En segundo lugar, Tirole (2023) argumenta la falta de capacidad. El banco central debería tener suficiente personal para poder verificar las emisiones y crear una taxonomía clara<sup>9</sup> de qué se considera como inversión verde. Esto supondría un enorme esfuerzo presupuestario que los bancos centrales están “subcontratando” a la banca en forma de regulación y supervisión que pretende que sea el sector bancario el que obtenga la información de las empresas sobre las emisiones de sus actividades productivas. Teniendo en cuenta que la banca paga por el trabajo ordinario de regulación y supervisión del banco central, estas cargas adicionales son difíciles de justificar. Las herramientas de diagnóstico y política de los bancos centrales para cuestiones climáticas aún son muy limitadas. Ampliar sus mandatos legales para asumir responsabilidades climáticas puede generar expectativas exageradas frente a capacidades limitadas y restricciones de economía política. El riesgo es que los bancos centrales se conviertan en la única opción disponible para la política climática, una función que no están bien equipados para desempeñar eficazmente.

Además, la actuación del banco central tiene una eficacia limitada. La evidencia empírica sugiere que los bancos centrales se enfrentan a importantes limitaciones para neutralizar climáticamente los flujos financieros debido a su misión principal y a las exigencias estructurales de los mercados financieros. El enfoque en intervenciones de “manipulación del mercado” y “reducción de riesgos” esencialmente externaliza la transición verde a la financiación privada, mientras que los bancos centrales afirman que no pueden ser vistos como “responsables de la política climática”. Además, el impacto de la política monetaria en los resultados ambientales puede ser limitado, pues la relación entre la política monetaria y la sostenibilidad ambiental depende de diversos factores, como la complejidad económica y la innovación tecnológica.

Estas críticas entroncan con un argumento ya comentado anteriormente: la neutralidad. La banca central tradicional opera bajo el principio de neutralidad de mercado: la política monetaria no debe favorecer a sectores o actividades específicas. La banca central verde abandona explícitamente este principio al orientar la política hacia resultados favorables para el medioambiente. Esto representa un cambio fundamental en el papel de los bancos centrales, que pasan de ser facilitadores del mercado a creadores de mercado, lo que podría distorsionar los mecanismos de determinación de precios. La orientación del programa de compra de activos corporativos del Banco Central Europeo ilustra esta tensión. Si bien están diseñadas para apoyar la transición verde, estas políticas implican implícitamente que los bancos centrales determinen a los ganadores y perdedores de la economía, una función tradicionalmente reservada a los gobiernos electos, lo que nos devuelve al argumento de la legitimidad democrática.

En tercer lugar, Blanchard (2023) se refiere a la cuestión de la distribución de responsabilidades en el gobierno: al final no está claro cuál es el organismo a cargo de la política medioambiental o cómo se distribuyen las responsabilidades las instituciones que tienen responsabilidades compartidas. La conclusión de Blanchard (2023) es similar a la de Bolton *et al.* (2020): la falta de acción colectiva en la cuestión del cambio climático ha derivado en un problema existencial que requiere, a estas alturas, de todo tipo de políticas para poder encauzarlo. Sin embargo, es importante tener en cuenta que los bancos centrales solo deben actuar como *climate fighter of last resort*.

De forma más general, las políticas necesitan al menos tantos instrumentos como objetivos para obtener resultados óptimos. Añadir objetivos climáticos a los mandatos existentes de estabilidad de precios y estabilidad financiera puede generar conflictos de políticas y resultados subóptimos. Los bancos centrales podrían verse

---

<sup>9</sup> El tema de la taxonomía de actividades muestra otra de las ineficiencias típicas de la supervisión bancaria tal y como se aplica. Durante mucho tiempo se les pidió a las entidades que realizaran informes de sostenibilidad y se ajustaran a las expectativas supervisoras sin que hubiera una taxonomía clara que definiera que actividades se consideraban verdes, cuáles no y cuáles sujetas a riesgo de transición.



incapaces de perseguir eficazmente múltiples objetivos, potencialmente contradictorios, con instrumentos de política limitados. La banca central verde genera nuevos desafíos para la coordinación de la política fiscal y monetaria. Cuando los bancos centrales persiguen objetivos ambientales de forma independiente, esto puede entrar en conflicto con las prioridades de la política fiscal o generar inconsistencias en la política económica general. La distinción tradicional entre política monetaria y fiscal se difumina cuando los bancos centrales participan en políticas sectoriales.

#### **4.3. El viraje verde de la banca central en los informes Letta y Draghi**

Muchos de los argumentos expuestos en la sección anterior aparecen recogidos, de diferentes formas, en los informes Letta y Draghi. En primer lugar, se sugiere que la transición verde es principalmente una tarea de gobiernos democráticos y autoridades fiscales. Una acción climática efectiva requiere política fiscal (subsidios, impuestos, regulación, etc.) que son instrumentos bajo el mandato de gobiernos y no de bancos centrales. En segundo lugar, se argumenta que los instrumentos de los bancos centrales (políticas de colaterales, operaciones de préstamo, etc.) solo tienen un efecto muy indirecto sobre las finanzas verdes y limitado comparativamente con el gasto público o la regulación. Incluso más importante es la sensación de que un exceso de dependencia de las políticas de riesgo verdes pueda desplazar intervenciones más efectivas de los gobiernos generando, complacencia en los mismos y reduciendo la urgencia para el desarrollo e implementación de políticas eficientes. En tercer lugar, y central para los argumentos de este trabajo, la proliferación de requerimientos centrados en la sostenibilidad (por ejemplo, taxonomías, reporting, divulgación de las proporciones de activos verdes, etc.) incrementa sustancialmente los costes de cumplimiento para bancos, pequeñas empresas y participantes en el mercado. La aprobación de reglas, normativas y guías inconsistentes puede afectar negativamente a la competencia y la innovación, haciendo en última instancia contraproducente la estructura de finanzas sostenibles si no está adecuadamente armonizada con las regulaciones financieras más generales. En particular, el informe Draghi señala la preocupación por el rápido apilamiento y acumulación de requerimientos de sostenibilidad que incrementa la carga regulatoria de bancos y empresas. En resumen, los bancos centrales pueden jugar un papel complementario, pero en ningún caso de liderazgo ni sustitutivo, de las responsabilidades de gobiernos y autoridades fiscales.

#### **4.4. Banca central verde: el péndulo regulatorio**

Durante el último año parece que el péndulo regulatorio ha empezado a moverse en la dirección opuesta a la tendencia general desde la crisis financiera de 2008. La segunda presidencia de Trump está suponiendo una clara tendencia a la desregulación, incluido el sector financiero. Un ejemplo reciente es la propuesta de la Reserva Federal para eliminar el ratio de apalancamiento suplementario para los grandes bancos. El plan reducirá del 5 % a entre 3,5 %-4,25 % el CET1. En la UE, el impacto de los informes Letta y Draghi está empezando a tener un impacto sobre la política. La Comisión planea rebajar el capital asociado a las titulizaciones en balance y reducir la carga administrativa de inversores y emisores. Esta cuestión fue un punto central entre las propuestas del informe Draghi sobre el sector financiero. En concreto, el plan propone reducir el riesgo ajustado de ciertas titulizaciones (en particular las de las tranchas de mayor calidad). En la actualidad, estas titulizaciones están sujetas a un mínimo riesgo ajustado del 10 %. La propuesta pretende reducirlo al 5 % y rebajar el de las tranchas sénior no STS del 15 % a un rango entre el 10 % y el 12 %. La propuesta incluye un cambio en la fórmula para calcular los requerimientos de capital por exposiciones a titulizaciones, bajando el factor del 0,5 al 0,3 en tranchas sénior STS y del 1 al 0,6 en tranchas sénior no-STs. Finalmente, la Comisión parece admitir que las reglas de divulgación y transparencia imponen costes inútiles a los emisores de la UE y les dejan en desventaja frente a los operadores en Estados Unidos.

Respecto a la banca central verde en mayo de 2025, los reguladores estadounidenses (incluida la Reserva Federal, la OCC y la FDIC) solicitaron que el “Grupo de Trabajo sobre Riesgos Financieros Relacionados con el Clima” (TFRCR), creado originalmente para desarrollar y coordinar estándares mundiales sobre riesgo climático, se convirtiera en un grupo de trabajo técnico en lugar de una *task force*, reduciendo su alcance e influencia. Esto refleja un cambio significativo en la postura estadounidense sobre la integración del riesgo climático en la supervisión bancaria internacional. Estados Unidos impulsa que los requisitos de divulgación del riesgo climático

para los bancos fueran voluntarios, en lugar de obligatorios, dentro del nuevo marco de divulgación del riesgo climático del Comité de Basilea. Los reguladores estadounidenses argumentaron que las normas climáticas globales obligatorias excederían el mandato del Comité de Basilea, impondrían cargas excesivas de cumplimiento a los bancos y pondrían en riesgo la competitividad económica. Estas posturas cuentan con el firme respaldo de los principales bancos estadounidenses y algunos legisladores.

Es evidente que se necesita una acción decisiva y efectiva contra el cambio climático, pero es fundamental que su implementación se desarrolle a partir de las políticas e instrumentos más adecuados y no congele la actividad de regulación/supervisión de los bancos centrales, produciendo oportunidades de arbitraje entre intermediarios no bancarios cuya regulación es más laxa, y aumentando la probabilidad de aparición de un “cisne negro” en lugar de un “cisne verde”.

## 5. COSTES REGULATORIOS EN LA BANCA ESPAÑOLA: TIPOLOGÍA Y EVOLUCIÓN (2019-2023)

La regulación impone a los bancos distintas clases de costes. Podemos agruparlos principalmente en costes directos asociados al cumplimiento de normas y supervisión (gastos operativos que impactan directamente en la cuenta de resultados) y costes fiscales específicos del sector financiero (impuestos, tasas y contribuciones obligatorias vinculadas a la actividad bancaria). A continuación, se analizan detalladamente ambas categorías, su evolución en el periodo 2019-2023 y su estructura interna, con datos agregados representativos de una buena parte del conjunto de entidades de crédito en España. Los datos provienen de un análisis interno sectorial (CECA), llevado a cabo a siete entidades financieras, y que se puede extrapolar al conjunto del sector bancario español.

La clasificación mencionada anteriormente es algo abstracta. Para concretarla, imaginemos el programa de la supervisión de una entidad bancaria. Hay básicamente cuatro tipos de intervenciones de supervisión, además de los bien conocidos *stress tests*. Las llamadas “OSI” (*on-site inspections*) en las que, durante unas 12 semanas, entre 6 y 8 inspectores a tiempo completo utilizan un procedimiento de preguntas y solicitud de respuestas bastante intenso en el que la entidad tiene que responder en 24, 48 o 72 horas a las preguntas que haga el OSI Team. Cualquier retraso en las contestaciones genera tensión entre el equipo del banco y el equipo de la OSI, a pesar de que muchas veces las preguntas son muy genéricas y los equipos del banco necesitan producir información no existente y con mucho detalle. También existen las llamadas *Deep Dives* que implican la petición de información *ex ante* sobre un tema específico y la visita de una semana de unos cuatro o cinco inspectores. Las *Thematic review* son otro de los instrumentos de supervisión. Normalmente parten de un cuestionario muy extenso que implican siempre varias áreas del banco. Tras el envío del cuestionario, hay una ronda de preguntas y/o reuniones para clarificar temas y para exhibir los resultados. Son bastante intensos porque los cuestionarios suelen ser complejos y recoger información que en muchos casos no es estándar. Por último, si un banco tiene modelos internos de *rating* también puede tener un análisis adicional de dichos modelos que suele ser muy intenso y retador con un equipo grande de inspectores, proceso que puede durar muchas semanas. En este caso el procedimiento de respuesta a las preguntas del equipo supervisor es mucho más severo. A todo esto, hay que añadir otra acción de supervisión particularmente costosa y compleja relacionada con el SRB (Single Resolution Board). Los IRT (“Internal Resolution Teams”) suponen un gran coste en términos de tiempo e incluyen sus propias *Deep dives* y enormes esfuerzos, y costes, en términos de testeo (*dry-runs*, *desktop testing*, etc.).

Descritos los principales instrumentos de la supervisión de las entidades financieras de la zona del euro podemos entrar en lo que sería la planificación anual de inspección de una entidad. El mismo podría incluir dos OSIs, tres revisiones temáticas, un estrés test (no es extraño que puedan ser dos tests) y una *deep dive* más la elaboración de todos los informes recurrentes (cuestionario de riesgo IT, plan anual de recuperación, plan anual de resolución, ICAAP, ILAP, etc.) y el testeo o *challenge* por parte del JST (“Joint supervisory team”) de todos estos documentos.



## 5.1. Tipologías de costes

Los costes directos engloban los gastos en que incurre una entidad para adaptarse y cumplir con los requerimientos regulatorios y de supervisión. Incluyen partidas muy diversas: inversiones en tecnología para reportes regulatorios, contratación de consultorías externas y asesores legales, formación especializada de empleados, dotación de equipos internos dedicados (incluyendo unidades permanentes de cumplimiento normativo y equipos temporales *task force* para proyectos regulatorios), pago de tasas de supervisión a las autoridades y planes de remediación tras inspecciones (ajustes exigidos por el supervisor). Se distinguen cuatro dimensiones dentro de estos costes directos:

- *Costes de adaptación a la regulación*: gastos extraordinarios *one-off* para adaptar la entidad a nuevas normas o cambios normativos (por ejemplo, proyectos específicos con consultores, desarrollo tecnológico puntual, contratación temporal de expertos). Son inversiones no recurrentes (sin vocación de repetición).
- *Costes BaU (business as usual) de la regulación*: gastos recurrentes integrados en la actividad normal necesarios para cumplir la regulación vigente en el día a día. Incluyen costes permanentes de personal de las áreas regulatorias, formación continua, servicios externos recurrentes (asesoría legal, tecnología) y mantenimiento de licencias/herramientas.
- *Costes de adaptación a la supervisión*: gastos *one-off* para responder a exigencias supervisoras concretas (por ejemplo, prepararse para una inspección *in situ*, desarrollar informes especiales requeridos por el supervisor). Pueden conllevar apoyo de consultoras, refuerzo temporal de equipos, etc., de manera no recurrente.
- *Costes BaU de la supervisión*: gastos recurrentes asociados a la interacción continua con los organismos supervisores. Incluyen mantener equipos dedicados a la relación con supervisores, preparación regular de informes regulatorios (COREP, FINREP, etc.), gestión de inspecciones periódicas (por ejemplo, OSIs –*On Site Inspections*– investigaciones de modelos internos, pruebas de estrés), y provisiones o retenciones de capital exigidas regularmente.

Estas dimensiones permiten mapear cada euro gastado en cumplimiento normativo según su naturaleza (adaptación vs. recurrente; regulación vs. supervisión). En la práctica, el mayor componente de coste directo ha sido el BaU de supervisión: en promedio, alrededor del 80 % del coste directo total en el periodo 2019-2023 corresponde al cumplimiento recurrente de requerimientos supervisores (inspecciones, *reporting*, etc.). Esto refleja que, tras la implementación inicial de las grandes reformas poscrisis, el mantenimiento continuo de la disciplina regulatoria supone la mayor carga para las entidades.

## 5.2. Evolución del coste regulatorio

El análisis empírico de los costes que soporta la banca en España derivados de la regulación, la supervisión y la fiscalidad específica revela una tendencia estructural de crecimiento sostenido que condiciona la rentabilidad operativa y la competitividad del sector. Con base en los datos consolidados de las entidades del informe de CECA (2024), se presentan a continuación tres cuadros clave. El primero sintetiza los costes directos asociados al cumplimiento regulatorio y supervisor; el segundo muestra la evolución del total de impuestos y tasas; y el tercero descompone estos últimos por categoría, aportando así una visión granular del esfuerzo fiscal.

Los costes directos incluyen los gastos necesarios para adaptarse a nuevas normativas y para sostener el cumplimiento continuo de las obligaciones regulatorias y de supervisión. Incluyen tanto partidas *one-off* como costes BaU (*business as usual*). El [cuadro 2](#) recoge la evolución total de estos costes entre 2019 y 2023.

**CUADRO 2. COSTES DIRECTOS ASOCIADOS A REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN (2019-2023)**

Año	Costes directos (M€)
2019	429,0
2020	430,9
2021	430,4
2022	636,3
2023	617,9
Media	517,3

Fuente: CECA (2024).

El incremento de los costes directos en 2022 y 2023 es notorio: de unos 430 millones en los años prepandemia a más de 617 millones en 2023, lo que implica un crecimiento acumulado del 44 %. Este salto se explica, en parte, por la intensificación de las exigencias de supervisión, que se tradujeron en un fuerte aumento del coste BaU de supervisión, la principal partida dentro del coste total (más del 80 % anual). La proporción de gasto en adaptación (nuevo cumplimiento) creció también, hasta representar en 2023 un 10,1 % del total.

La presión fiscal específica sobre la banca incluye impuestos especiales, el efecto del IVA no deducible, el Impuesto de Sociedades efectivo, las tasas por transacciones financieras, así como contribuciones obligatorias al FGD y FUR. Su evolución muestra una trayectoria claramente creciente, como revela el [cuadro 3](#).

**CUADRO 3. COSTES FISCALES TOTALES DEL SECTOR BANCARIO (2019-2023)**

Año	Costes fiscales totales (M€)	Variación anual (%)
2019	431,3	—
2020	490,9	+14
2021	689,4	+40
2022	972,9	+41
2023	986,6	+1
Media	747,7	—

Fuente: CECA (2024).

Entre 2019 y 2023, los costes fiscales casi se duplicaron en valor absoluto, pasando de 431 a 987 millones de euros. El crecimiento fue especialmente fuerte entre 2020 y 2022, coincidiendo con la recuperación postpandemia y la introducción de nuevos tributos. Aunque en 2023 la variación fue leve (+1 %), el nivel agregado se mantuvo en máximos históricos. La media quinquenal supera los 747 millones, lo que representa una presión estructural persistente.

El [cuadro 4](#) presenta el desglose por categoría, agrupando los componentes en adaptación frente a BaU, regulación frente a supervisión, y destacando su participación porcentual.

Del análisis se deduce que los costes BaU (recurrentes) suponen casi el 90 % del total, mientras que la adaptación (nuevos cumplimientos) permanece por debajo del 11 %. Asimismo, el peso de la supervisión es más del 84 % frente al de la regulación (~15 %), lo que subraya el coste que conlleva mantener una relación constante con el supervisor, cumplir con inspecciones y generar informes periódicos. Estas proporciones apenas han variado en los últimos cinco años, consolidándose como la estructura típica del coste regulatorio español.

CUADRO 4. DESGLOSE DE LOS COSTES REGULATORIOS Y FISCALES (2019-2023)

Categoría	2019 (M€)	2020 (M€)	2021 (M€)	2022 (M€)	2023 (M€)	Media (M€)	% promedio
Total Adaptación	37,6	44,0	56,7	57,0	62,3	51,5	10,2
Total BaU	391,4	386,9	373,7	579,4	555,7	457,4	89,8
Total Regulación	55,6	64,9	83,7	84,9	92,9	76,4	15,2
Total Supervisión	373,4	366,0	346,7	551,4	525,0	432,5	84,8

Fuente: CECA (2024).

Por último, a partir de la información de CECA (2024) se puede observar la media y desviación típica del porcentaje de los costes regulatorios sobre activos totales de las entidades incluidas en su estudio. Estos datos se pueden ver en el [cuadro 5](#) para los dos últimos años de la muestra, 2022 y 2023. La media de los costes regulatorios totales sobre activos totales es 0,611 % en 2022, y de 0,718 % en 2023, mostrando el creciente gasto en términos relativos de estos conceptos. Dentro de los componentes de estos gastos totales destacan los fiscales (0,270 y 0,373 para 2022 y 2023, respectivamente) y los de BaU supervisión (0,195 y 0,198, respectivamente). También se observa cierta heterogeneidad en la muestra de entidades incluidas, sobre todo en el coste fiscal.

CUADRO 5. MEDIA Y DESVIACIÓN TÍPICA DE LOS DIFERENTES COMPONENTES DEL COSTE REGULATORIO

(sobre activos totales)

Tipo de coste	Media 2022	Media 2023	Desv. Típica 2022	Desv. Típica 2023
Coste adaptación regulación	0.037	0.043	0.052	0.063
Coste BaU regulación	0.045	0.050	0.045	0.050
Coste adaptación supervisión	0.010	0.011	0.015	0.019
Coste BaU supervisión	0.195	0.198	0.044	0.032
Coste de capital	0.061	0.043	0.042	0.025
Coste fiscal	0.270	0.373	0.107	0.155
TOTAL	0.611	0.718	0.182	0.249

Fuente: CECA (2024).

6. IMPACTO DE LA REGULACIÓN EN LA COMPETITIVIDAD FINANCIERA: UNA PERSPECTIVA EUROPEA E INTERNACIONAL

El incremento de costes regulatorios detallado en España no es un fenómeno aislado, sino que se inscribe en un contexto europeo más amplio. Tras la crisis financiera, Europa optó por una regulación muy prudente y exigente, reforzando capital, liquidez, controles y protecciones para evitar nuevos rescates bancarios con dinero público. Esta estrategia ha dado solidez al sistema, pero ha tenido como contrapartida una rentabilidad bancaria rezagada respecto a otros mercados. La brecha de rentabilidad entre la banca europea y la estadounidense es ilustrativa: en 2021 el ROE promedio europeo rondaba el 6,7 %, por debajo del coste de capital, mientras que los bancos de EE. UU. superaban el 11 % (niveles precrisis)<sup>10</sup>. Diversos factores explican esta diferencia (entorno macro más débil en la eurozona, mayor fragmentación del mercado, periodo prolongado de tipos negativos que mermó márgenes), pero una parte se atribuye directamente a la carga regulatoria diferencial. Un estudio de Oliver Wyman (2023) para la Federación Bancaria Europea cuantificó que los sobrecostes regulatorios y de supervisión en la UE explican entre 0,8 y 1 punto porcentual del diferencial de ROE con EE. UU. En particular, la estructura

<sup>10</sup> En 2024 esta diferencia se ha reducido (9,5 % en la zona del euro frente al 12 % en EE. UU.), aunque sigue siendo significativa.

normativa europea genera mayores costes por *dos vías principales*: (1) un enfoque más complejo y discrecional para determinar requerimientos de recursos propios (Proceso de Revisión y Evaluación Supervisora [SREP], Pilar 2, colchones de capital) que puede ser menos transparente y más exigente que el de EE. UU., y (2) contribuciones a fondos de garantía y resolución casi el doble de las de sus pares estadounidenses, junto con mayores exigencias de pasivos absorbentes de pérdidas (MREL en UE ~3.9 puntos porcentuales de activos ponderados más alto que el TLAC equivalente en EE. UU). En otras palabras, un banco europeo típico carga con más costes “para el regulador” que uno norteamericano comparable, lo que le resta capacidad de generar rentabilidad y de financiar la economía en igual medida.

Esta preocupación ha llegado al más alto nivel de la política económica europea. En septiembre de 2024, Mario Draghi presentó el informe *The Future of European Competitiveness* por encargo de la Comisión Europea, con un capítulo dedicado a fortalecer el sistema financiero europeo. Entre sus recomendaciones, el Informe Draghi propone revisar la regulación prudencial vigente (en especial de cara a la implementación final de Basilea III) para evaluar si es adecuada para tener un sistema bancario europeo fuerte e internacionalmente competitivo. Sugiere que la Comisión reajuste ciertos requisitos excesivamente restrictivos que puedan estar frenando la capacidad de crédito, por ejemplo, aliviar las restricciones sobre titulizaciones para promover ese mercado. Asimismo, aboga por completar la Unión Bancaria y de Mercados de Capitales: recomienda crear una jurisdicción separada “sin país” (*country-blind*) para grandes bancos paneuropeos, de modo que operen bajo un conjunto único de reglas, supervisión y gestión de crisis, eliminando fricciones nacionales. En esencia, Draghi plantea que, para mejorar la competitividad financiera, Europa debe simplificar y unificar normas (menos fragmentación) y asegurarse de que la regulación no estrangule la capacidad de los bancos de financiar la economía (especialmente importante ante los retos de transición verde y digital que requieren billones en inversión privada).

En paralelo, Enrico Letta, ex primer ministro italiano, publicó en abril de 2024 un informe sobre el futuro del Mercado Único, alineado con el posterior de Draghi en varios puntos. Letta enfatiza la necesidad de eliminar obstáculos administrativos y regulatorios entre los mercados nacionales europeos. Propone avanzar hacia un enfoque regulatorio de “doble capa”: una capa central europea con una autoridad única que garantice la coherencia de las reglas comunes de mercado, por encima de las diferencias nacionales. Esto implicaría dismantelar barreras y duplicidades regulatorias, simplificando el cumplimiento para empresas financieras que operan en múltiples países. En la práctica, implementar las visiones de Draghi y Letta significaría reducir la carga regulatoria efectiva mediante la armonización (una sola vez y válida en toda la UE) y la proporcionalidad, sin por ello renunciar a estándares elevados. También mencionan iniciativas innovadoras como crear un “activo seguro europeo” (eurobonos) que fortalecería los mercados financieros de la UE, aunque esto se orienta más a competitividad macro que a carga regulatoria.

Las instituciones europeas ya reconocen parcialmente este desafío. Por ejemplo, la Comisión ha planteado objetivos para reducir en un 25 % la carga de reporte regulatorio para las entidades financieras sin comprometer la calidad de la supervisión. Asimismo, las autoridades supervisoras (EBA, BCE) han comenzado a introducir el principio de proporcionalidad en ciertos requisitos para aligerar a bancos pequeños. No obstante, desde la perspectiva de la banca, medidas más ambiciosas serían bienvenidas: simplificar trámites, coordinar mejor normativas y evitar solapamientos podría liberar recursos significativos.

En cuanto a comparaciones internacionales, cabe destacar varios casos relevantes:

- Italia: Al igual que España, optó por gravar extraordinariamente a la banca en 2023. El Gobierno italiano aprobó un impuesto del 40 % sobre los beneficios bancarios extraordinarios obtenidos en el año, esperando recaudar más de 2.000 millones de euros. Sin embargo, tras la fuerte reacción del mercado, introdujo un tope que limitó la recaudación efectiva (no podía exceder el 0,1 % de los activos de cada banco). Aun con esa corrección, la medida fue criticada y en la práctica Italia fue “el único país que lo introdujo y luego lo anuló” en parte. El episodio italiano refleja las tensiones entre recaudación y estabilidad: el BCE advirtió que tal impuesto podría debilitar la solvencia de los bancos medianos italianos. En suma, tanto España como Italia han recurrido a impuestos temporales sobre la banca, evidenciando un riesgo regulatorio en Europa del Sur que inversores internacionales monitorean de cerca.

- Reino Unido (post-Brexit): Fuera de la UE, el Reino Unido está replanteando su marco regulatorio financiero para ganar competitividad internacional. En diciembre de 2022 anunció los “Edinburgh Reforms”, un paquete de más de 30 medidas orientadas a lograr “*un sector financiero más abierto, dinámico y competitivo*”. Estas reformas incluyen revisar normas heredadas de la UE para adaptarlas a las particularidades británicas, simplificar trámites y otorgar a los reguladores (PRA, FCA) un nuevo mandato secundario de promover la competitividad y el crecimiento. Con ello, el Reino Unido busca equilibrar estabilidad e innovación, evitando una carga excesiva que ahuyente los negocios de la City de Londres. Concretamente, han ajustado impuestos al sector: por ejemplo, redujeron el recargo especial del impuesto sobre sociedades para bancos (*bank surcharge*) del 8 % al 3 % a partir de 2023, compensando la subida general del Impuesto de Sociedades, de modo que la carga fiscal total de la banca británica se mantenga alrededor de 27-28 % (similar a antes del incremento general). También evalúan relajar ciertas exigencias de capital para bancos de menor tamaño (*Strong and Simple Framework*) y flexibilizar reglas de *ring-fencing* y provisiones para fomentar la competencia doméstica. En resumen, la estrategia británica post-Brexit muestra una clara intención de modular la regulación para atraer negocio, marcando un contraste con el enfoque más uniforme de la UE.

En este contexto, organismos internacionales como el FMI y el BIS han llamado a encontrar un equilibrio adecuado. Por un lado, insisten en que una banca sólida y bien regulada es la base para la estabilidad y el crecimiento sostenido, evitando crisis costosas. Pero por otro, reconocen que una sobrecarga regulatoria puede encarecer el crédito y limitar la intermediación, afectando a la economía real. El desafío es optimizar la regulación para que sea efectiva sin ser ineficiente. Algunos análisis recientes hablan de “recalibrar” la regulación para un crecimiento sostenible, en lugar de seguir añadiendo capas tras cada crisis. En palabras de los expertos de Oliver Wyman, no se trata de volver a la desregulación total, sino de “romper el ciclo de crisis y sobreacción regulatoria” buscando un enfoque más proporcionado. Esto permitiría promover la innovación y competitividad a la vez que se asegura la resiliencia del sistema financiero.

## 7. COSTES REGULATORIOS: UNA COMPARACIÓN ENTRE ESPAÑA Y ESTADOS UNIDOS

Parece de interés acometer una comparación de los costes regulatorios de la banca española (como ejemplo de la europea) y la estadounidense. Se habla, y mucho, de las diferencias entre Europa y EE. UU. en este contexto, por lo que parece relevante acometer esa comparación internacional también. Tras la crisis financiera de 2008, tanto en Europa como en Estados Unidos se desplegó una agenda regulatoria sin precedentes destinada a reforzar la solvencia de las entidades, garantizar la protección de los consumidores y reducir los riesgos sistémicos (Acharya *et al.*, 2011; Basel Committee, 2017). El endurecimiento normativo, sin embargo, trajo consigo un notable aumento en los costes de cumplimiento, obligando a los bancos a realizar inversiones significativas en capital humano, tecnología y procesos operativos. En las secciones anteriores se ha presentado un análisis del impacto sobre España y Europa. En este apartado, a partir de los escasos estudios disponibles hasta la fecha, se realiza una comparación entre España, enmarcada en el sistema regulatorio de la Unión Europea, y Estados Unidos, marcado por la Dodd-Frank Act de 2010, incorporando un análisis crítico de sus implicaciones en términos de eficiencia, competitividad y estructura bancaria.

La estructura financiera estadounidense difiere de la europea fundamentalmente por su mayor dependencia de mercados de capitales que de banca. Además, en términos regulatorios, se considera que tiene un enfoque relativamente más ágil en ciertas áreas. Tras la reforma Dodd-Frank de 2010, algunos requisitos se atenuaron en 2018 para los bancos medianos (reduciendo su carga de *stress tests* y ratios), aunque tras quiebras como la de SVB en 2023 se debate revertir parte de esa desregulación. No obstante, en general, EE. UU. tiende a imponer menos cargas operativas continuas; por ejemplo, sus esquemas de reporte y supervisión para bancos que no son sistémicos resultan menos onerosos que los europeos equivalentes. Además, no existen impuestos específicos nacionales sobre la banca comparables al gravamen español (sí pagan impuestos locales o el FDIC insurance, pero en montos menores relativos). Un indicador macro es la relación costes/ingresos de los bancos: las grandes entidades europeas suelen tener *ratios de eficiencia* peores (más gastos sobre ingresos), en parte por estos costes regulatorios extras. De cara a la competitividad global, muchos argumentan que la posición dominante

de los megabancos de EE. UU. se ha visto favorecida por un entorno regulatorio más uniforme (mercado único doméstico) y por acciones tempranas para recapitalizar y liberar a los bancos para crecer tras 2008, mientras que en Europa el saneamiento tomó más tiempo y la proliferación normativa frenó la expansión.

Desde una perspectiva cualitativa, Pernell (2024) ofrece una comparación histórica de los factores explicativos de la regulación y supervisión de Estados Unidos y España desde la formación de los bancos modernos en el siglo XVIII hasta la crisis financiera de 2008. En su análisis considera también Canadá. En Estados Unidos, la regulación bancaria se ha guiado por una creencia en la competencia. Se considera que los mercados competitivos disciplinan los comportamientos y corrigen los errores. Esto ha llevado a un sistema regulatorio más descentralizado y permisivo. En España, la tradición es de una autoridad centralizada fuerte con una supervisión robusta (Banco de España) hasta la llegada de la Unión Bancaria, cuando se transfieren buena parte de esos poderes al Mecanismo Único de Resolución. También encuentra que, a pesar de los poderes formales más estrictos, hay debilidades institucionales cuando se trata de corregir errores, tal y como ocurrió con la crisis inmobiliaria y sus consecuencias financieras en España. En Canadá, señala Pernell, predomina una visión más equilibrada, que busca conciliar la libertad de mercado con la protección de los consumidores y actores vulnerables. La regulación se entiende como una garantía de ciertos derechos públicos. Pernell señala las actuaciones en la última crisis financiera como un ejemplo de estas diferencias de los tres países. Por ejemplo, España fue más prudente con la titulización de activos. El Banco de España rehusó permitir que los bancos obtuvieran alivios de capital cuando emplearan algunos vehículos de titulización como los *conduits*, que fueron el detonante de la crisis financiera en EE. UU. Sin embargo, Estados Unidos y Canadá fueron más permisivos o tuvieron regulaciones menos estrictas al respecto. Asimismo, en otra regulación analizada, como las provisiones por pérdidas en el crédito, España vuelve a salir *a priori* como más “prudente” que EE. UU. y Canadá, permitiendo, por ejemplo, provisiones más elevadas (cuando el estándar internacional era más restrictivo), lo que daba, al menos en teoría, una mejor protección en situaciones de crisis. En estos dos aspectos (titulización y provisiones), quedó claro que EE. UU. estuvo menos preparado, con regulaciones menos estrictas. Por ejemplo, permitió que ciertos riesgos quedaran fuera de supervisión más rigurosa o fuera del balance. Canadá, por su parte, sufrió menos en la crisis. Sus bancos eran más sólidos y tenían mejores prácticas de provisiones, así como una menor exposición a vehículos financieros de elevado riesgo sin supervisión adecuada, que mitigaron mucho los daños. Por último, España, que contaba con mejores instrumentos en ciertos aspectos técnicos (provisiones, *conduits*), pudo amortiguar algunos de los riesgos provenientes de la crisis subprime. Sin embargo, la crisis inmobiliaria y el colapso de una parte significativa de su sector financiero muestran que en otras dimensiones —macroeconómica, política, institucional— hubo fallos graves, que llevaron a daños económicos considerables. A pesar de la creación de la Unión Bancaria Europea, el peso de las autoridades nacionales en el traslado e implementación de las normas financieras a cada país continúa siendo elevado, por lo que la visión que España ha mantenido en las últimas décadas, y que señalaba Pernell (2024), permanece en buena medida.

Entrando en lo cuantitativo, uno de los comentarios más frecuentes en la literatura de costes regulatorios es la percepción, más allá de la diferente concepción cualitativa de la regulación en ambos lados del Atlántico, de que la banca estadounidense se enfrenta a unos menores costes de cumplimiento normativo. No es fácil realizar comparaciones entre la banca de los dos bloques, por falta de datos y estudios homogéneos (con periodos comparables) que lo permitieran y por el diferente marco institucional y normativo. En todo caso, en este estudio de los costes regulatorios del sector financiero en España, puede aportar valor, aunque sea de un modo más tentativo y descriptivo, contrastar la información disponible en esta materia en Estados Unidos. Se exploran las fuentes de los costes (normativa, supervisión, obligaciones operativas), su impacto diferenciado según el tamaño de las entidades y las implicaciones estructurales para la eficiencia, la concentración y la competitividad bancaria. El estudio concluye que, aunque la regulación fortalece la estabilidad financiera, también genera efectos asimétricos que penalizan a la banca pequeña, favorecen la concentración y plantean retos para la innovación.

El marco jurídico español se encuentra profundamente influido por todo lo que emana de la UE. Tres dimensiones resultan centrales. Primero, la armonización europea, con Basilea III, CRR/CRD IV, MIFID II o PSD2, que imponen exigencias comunes a todos los Estados miembros. Segundo, la supervisión centralizada del Banco Central Europeo, que desde la Unión Bancaria asume la vigilancia directa de las entidades de importancia



sistémica, elevando los estándares de capital, liquidez y reporting (European Central Bank, 2023). Tercero, la transposición nacional mediante normas específicas del Banco de España y la CNMV, que añade capas adicionales de requisitos.

Los datos recientes (CECA, 2024) muestran la magnitud del fenómeno: entre 2019 y 2023 se emitieron 1.755 normas específicas para la banca española, de las cuales 1.278 provinieron de Bruselas y 469 de autoridades nacionales; un 26 % fueron modificaciones sobre normas previas, lo que evidencia una alta tasa de reformulación normativa. Las áreas con mayor densidad fueron riesgos bancarios (22 %), *reporting* y contabilidad (más del 20 %) y prevención de blanqueo (7 %), un 60 % de la carga normativa. La intensidad supervisora también se ha incrementado. El promedio de actividades supervisoras por entidad de las entidades del sector CECA pasó de 3 en 2019 a 6 en 2023, con previsión de 8 para 2024. A ello se suma el aumento de organismos reguladores, que pasaron de 15 a 22 en el mismo periodo (un aumento del 46 %). Los presupuestos de los supervisores (BCE, BdE, CNMV, JUR, FROB) crecieron entre 8 y 114 % en distintos tramos, reflejando el aumento del esfuerzo regulatorio. La EBA, por su parte, emitió más de 1.300 Q&A (documentos de preguntas y respuestas publicados resolviendo dudas) entre 2019 y 2023, que actúan como guías interpretativas *de facto* (European Central Bank, 2023).

En el caso estadounidense, hay marcadas diferencias. Justo después de la crisis financiera global, se aprobó la Dodd-Frank Act de 2010, que constituyó la reforma más ambiciosa desde la Gran Depresión. Sus implicaciones fueron inmediatas: el número de restricciones regulatorias en el Code of Federal Regulations (Título 12) se duplicó, pasando de 28.875 en 2009 a 53.974 en 2016, mientras que las páginas normativas crecieron de 5.065 a 9.601 (Baker Institute, 2019). Los costes de cumplimiento se estimaron en un aumento promedio de 64.500 millones de dólares anuales, con un rango de entre 58.700 y 86.100 millones (St. Louis Fed & CSBS, 2018). El impacto de la Dodd-Frank Act fue desigual. En cifras absolutas, los grandes bancos asumieron la mayor parte del gasto adicional (51.400 millones), mientras que los pequeños destinaron alrededor de 7.400 millones. Sin embargo, en términos relativos, la carga fue más pesada para los *community banks*: los costes de cumplimiento llegaron a representar cerca del 10 por cien de los gastos no financieros en los bancos más pequeños, frente a un 5,3 % en los bancos de entre 1.000 y 10.000 millones en activos (St. Louis Fed & CSBS, 2018).

Durante el primer periodo de la presidencia de Donald Trump tuvo lugar un punto de inflexión en el aumento de la carga regulatoria. En mayo de 2018, se aprobó una reforma (desreguladora) significativa a la Ley Dodd-Frank de 2010. La flexibilización vino con la firma de la ley conocida como Economic Growth, Regulatory Relief, and Consumer Protection Act. Su objetivo era reducir la carga regulatoria sobre los bancos medianos y pequeños, argumentando que estas entidades no representaban un riesgo sistémico similar al de los grandes bancos de Wall Street. La reforma elevó el umbral para considerar a un banco como de “importancia sistémica” de 50.000 millones a 250.000 millones de dólares en activos. Esto alivió significativamente a bancos regionales y *community banks*, que dejaron de estar sujetos a las pruebas de resistencia más estrictas de la Reserva Federal y a otros requisitos regulatorios. Los grandes bancos permanecieron bajo la supervisión integral de la Dodd-Frank Act.

En marzo de 2023, sin embargo, se desató una crisis bancaria en el sector de la banca regional, iniciada con la quiebra de Silicon Valley Bank (SVB) que sufrió retiradas masivas de depósitos tras anunciar pérdidas significativas en la venta de su cartera de valores para aumentar su solvencia. Su elevada dependencia de depósitos no asegurados (más del 90 %) lo volvió sumamente vulnerable. Este colapso generó desconfianza entre depositantes de otras entidades similares, provocando otras retiradas masivas que derivaron en la caída de Signature Bank y First Republic Bank, ambos con también alta proporción de depósitos no asegurados y problemas de liquidez similares. En perspectiva, las causas fundamentales de esta crisis fueron la combinación de altos tipos de interés, que redujeron el valor de mercado de los bonos en los que estos bancos habían invertido, y su estructura de pasivos con grandes depósitos no asegurados, lo que generó una vulnerabilidad extrema ante grandes retiradas. Este modelo de negocio estaba tan claramente sujeto a generar el proceso que efectivamente sucedió que una supervisión incluso menos intensa que la ejercida sobre bancos mayores, debería haber sido suficiente para identificar esta vulnerabilidad, aunque no puede descartarse que una supervisión rebajada, tras la reforma del gobierno Trump de 2018, incrementara la probabilidad de que aconteciera este problema. Este episodio pone de relieve la lección de que los procesos regulatorios y desregulatorios deben ser diseñados adecuadamente para no

causar males mayores y estar orientados por una priorización eficiente y efectiva de los aspectos más relevantes del negocio bancario.

Como respuesta a la crisis de la banca regional, los reguladores y el gobierno federal implementaron medidas extraordinarias, como el *Bank Term Funding Program* (BTFP), que otorga préstamos de emergencia a los bancos a cambio de valores como colateral a valor nominal, además de apoyo directo a depositantes y acuerdos de adquisición para contener la crisis. También, la Reserva Federal, el Tesoro y la FDIC conjuntamente se comprometieron a cubrir todos los depósitos, incluso los no asegurados por encima de los 250.000 dólares para proteger a los clientes y mantener la confianza. En paralelo, se inició una reforma normativa más profunda. Los reguladores elaboraron nuevas normas prudenciales para abordar las pérdidas no realizadas, fuente del problema de la crisis, exigiendo mayor capital y la ampliación del peso de la deuda a largo plazo para mejorar la capacidad de resistencia de los bancos regionales, así como fortalecer los planes de resolución bancaria (*living wills*).

Ambos sistemas muestran similitudes y diferencias. La principal similitud es que la crisis de 2008 fue el detonante común, y que los bancos pequeños sufrieron de manera desproporcionada (Carletti & Vives, 2009). Tanto en España como en EE. UU., la contratación de personal de cumplimiento y la dependencia de consultores externos se incrementaron. Las grandes entidades han logrado adaptarse con más facilidad en ambos lados del Atlántico, aunque con diferencias, notables. En España, el marco regulatorio responde a la integración europea, con especial énfasis en *reporting*, protección al consumidor y digitalización. En EE. UU., Dodd-Frank respondió a una lógica nacional, reactiva y centrada en la estabilidad macroprudencial y la resolución de entidades sistémicas. Asimismo, mientras en EE. UU. se dispone de estimaciones precisas de costes regulatorios y de cumplimiento (superiores a 50.000 millones de dólares anuales en 2017), como se muestran en los cuadros 6 y 7 para los bancos grandes y pequeños y dividido entre gastos salariales y no salariales. Sin embargo, en España no existen cifras agregadas globales, salvo las recogidas en otra parte de este estudio (basadas en la muestra de CECA). En cualquier caso, la evidencia apunta a una presión creciente, especialmente para entidades medianas y pequeñas (European Central Bank, 2023).

Analizando el impacto regulatorio para los diferentes tamaños bancarios, la literatura destaca que las grandes entidades logran diluir mejor los costes regulatorios al distribuirlos sobre una amplia base de ingresos y gracias a su infraestructura tecnológica (Avgouleas, 2015; FSB, 2020). Los pequeños, en cambio, sufren una desventaja estructural: destinan una mayor proporción de sus recursos a cumplimiento, lo que reduce notablemente sus márgenes de rentabilidad y de aumento de solvencia e inhibe la innovación. En España, esta dinámica se tradujo en un proceso de concentración acelerado durante la crisis financiera. Numerosas entidades pequeñas no pudieron sostener las nuevas exigencias, lo que derivó en fusiones y adquisiciones, y en la consiguiente desaparición de muchas instituciones financieras medianas y pequeñas. Por su lado, en EE. UU., la banca comunitaria perdió progresivamente cuota de mercado frente a los grandes conglomerados nacionales (St. Louis Fed & CSBS, 2018). Así, tanto a un lado como al otro del Atlántico, parece que los impactos de la regulación terminaron favoreciendo la concentración bancaria.

**CUADRO 6. INCREMENTO DEL GASTO REGULATORIO EN BANCOS GRANDES (>100.000 MILLONES DE ACTIVOS) Y PEQUEÑOS (<100.000 MILLONES DE ACTIVOS)**

	Bancos grandes	Bancos pequeños
Gastos salariales	13,55	2,07
Gastos no salariales	37,82	5,31
TOTAL	51,37	7,38

Nota: Miles de millones de dólares.  
Fuente: Hogan y Burns (2019, págs. 226-228).



**CUADRO 7. INCREMENTO POR CATEGORÍA DE GASTO REGULATORIO NO SALARIAL  
EN BANCOS GRANDES (>100.000 MILLONES) Y PEQUEÑOS (<100.000)**

	Bancos grandes	Bancos pequeños
Asuntos legales ( <i>Legal fees</i> )	12,42	0,97
<i>Data processing</i>	7,04	0,31
Auditoría	–	0,07
Consultoría	–	0,11
Otros	18,36	3,85

Nota: Miles de millones de dólares.

Fuente: Hogan (2019, pág 8).

## 8. PROPUESTAS DE MEJORA

El informe Draghi fue adaptado por la UE en la llamada Brújula de la Competitividad de la UE. La Brújula de la Competitividad de la UE propone una reforma de la regulación bancaria centrada en simplificar las normas, reducir la carga regulatoria, promover el crecimiento y garantizar un sector bancario más competitivo para apoyar los objetivos económicos de Europa. En el ámbito de la simplificación regulatoria, la Brújula introduce paquetes ómnibus destinados a reducir la complejidad de la normativa bancaria y de sostenibilidad de la UE, con el objetivo de reducir las obligaciones regulatorias en al menos un 25 % para los bancos y hasta un 35 % para las pymes. Esto incluirá la racionalización de los informes de sostenibilidad, la diligencia debida y las regulaciones de taxonomía para reducir los costes de cumplimiento y las cargas administrativas. En el ámbito del crecimiento y la competitividad el marco exige que se refuerce a los bancos como impulsores de la inversión en innovación, sostenibilidad y autonomía estratégica, en lugar de verse limitados por posturas regulatorias excesivamente defensivas. El Compass también apoya la creación de una nueva Unión de Capitales a nivel de la UE para movilizar capital privado, profundizar los mercados de capitales, facilitar las inversiones transfronterizas y mejorar el acceso a la financiación en toda la unión. Esto generaría nuevos productos de inversión, incentivos de capital riesgo y reformas estructurales en la infraestructura del mercado. Finalmente, en el aspecto de la eficiencia y armonización de la supervisión la Brújula destaca la consolidación y armonización de los marcos de supervisión a nivel de la UE, reduciendo la fragmentación y la discrecionalidad nacional inconsistente que actualmente complica la banca y los servicios financieros transfronterizos. Toda nueva regulación o propuesta importante, como las iniciativas del euro digital o los marcos de intercambio de datos, debe someterse a una rigurosa “prueba de competitividad”: evaluar las implicaciones de costes, la demanda y el impacto real en la competitividad de los bancos de la UE y, de ser necesario, reconsiderar las medidas que podrían obstaculizar la competitividad bancaria.

Adicionalmente, la Brújula pretende promover la eliminación de barreras de mercado para modernizar las normas del Mercado Único, facilitando un flujo financiero transfronterizo más fluido y nuevos productos financieros paneuropeos, y considerar al sector bancario como un “sector estratégico” vital para las prioridades europeas en innovación, energía, transición digital y seguridad, con un marco regulatorio que respalde este mandato más amplio.

Más allá de las buenas intenciones de la Brújula en materia de supervisión y regulación bancaria, en esta sección se presentan una serie de propuestas de simplificación. La aplicación de técnicas de inteligencia artificial ha abierto enormes posibilidades para mejorar la eficiencia de las actividades de supervisión y regulación de los bancos centrales (Kazinnik y Brynjolfsson, 2025). Los resultados del trabajo de Kazinnik y Brynjolfsson (2025) muestran que las ganancias potenciales de productividad en la Reserva Federal son considerables. Los autores clasifican las 360 ocupaciones únicas en el catálogo de la Reserva Federal en 7820 tareas. A partir de estas, agregan las puntuaciones de las tareas para calcular la exposición media por ocupación para los 21.238 empleados del

Sistema de la Reserva Federal en 2023. Desde aquí calculan la media de puntuación de exposición a la IA generativa obteniendo unos valores entre 0,52 y 0,55. Teniendo en cuenta que, desde una perspectiva funcional, de los 44 millones de horas de los empleados de la Reserva Federal, el 30 % (unas 13 millones) se emplean en labores de supervisión, el impacto de la IA generativa sobre esta función es enorme<sup>11</sup>. Los autores calculan un total de 21,9 millones de horas “aumentadas” por la IA (*AI-Augmented hours*).

La IA puede ayudar a planificar las actividades supervisoras en las que información estructurada (estados financieros, etc.) y no estructurada (informes supervisores pasados, notas de los supervisores, etc.) se pueden utilizar de forma eficiente para reducir el tiempo de las actividades de supervisión on site. Los LLM también pueden ayudar a mantener unas plantillas (templates) regulatorias consistentes. Asimismo, la consolidación de toda la información supervisora y regulatoria favorecería la utilización de LLMs para gestionar de forma eficiente la supervisión de todas las autoridades encargadas de la misma. En el caso del BCE, avanzar en esta línea no sería excesivamente complicado, puesto que ya cuentan con sistemas como Medusa para simplificar los modelos de informes internos.

En los siguientes apartados se consideran diferentes estrategias para simplificar la supervisión y la regulación neutrales frente a la eficiencia regulatoria/supervisora pero que reducen el impacto distorsionador, y el coste, de dichas actividades.

Existen multitud de propuestas para la simplificación efectiva de la regulación y la supervisión recogidas en los diferentes informes publicados sobre el tema y a los que nos hemos referido en el [cuadro 1](#). De forma muy sucinta, el siguiente apartado recoge las que consideramos más relevantes.

## **8.1. Regulación**

Las propuestas de racionalización en el campo de la regulación financiera son múltiples:

### **8.1.1. Racionalización de los requerimientos de capital y buffers**

Utilizar solo el capital CET1 como requisito básico de entidad en funcionamiento. El empleo solamente del capital CET1 evitaría numerosos solapamientos regulatorios sin que se pierda contundencia en los niveles de los recursos propios y los beneficios derivados de la solvencia.

### **8.1.2. Consolidar y estabilizar la regulación**

Consolidar los solapamientos en directivas, estándares técnicos y guías para reducir la incertidumbre interpretativa y la fragmentación. Restringir el mandato de las regulaciones de nivel 2 y 3 a detalles técnicos y asegurar que las políticas quedan claramente prefijadas en la legislación de nivel 1 que es la única democráticamente responsable. Evitar que las normas de nivel 3 puedan añadir requerimiento adicional o puedan implicar sanciones

### **8.1.3. Aplicar de forma efectiva el principio de proporcionalidad**

Redefinir el concepto de *small and non-complex institution* (SNCI) y adaptar proporcionalmente descargas regulatorias (*reporting, disclosure*, ciertos requerimientos prudenciales, etc.). Evitar requerimientos excesivos o duplicados para titulaciones privadas, modelos de riesgo internos para bancos pequeños y ajustar los regímenes de información y comunicación en función del tamaño de la entidad.

---

<sup>11</sup> También es muy sustancial el impacto sobre las operaciones de mercado abierto y las operaciones de gestión de efectivo.

#### **8.1.4. Mejorar el proceso regulatorio y su gobernanza**

Fortalecer las consultas y la transparencia y mejorar la calidad y estandarización de los estudios de impacto de las nuevas normativas. Diversificar la gobernanza de la ESA, clarificar los límites de su mandato y mejorar el control judicial y político sobre los estándares en la regulación de segundo y tercer nivel, así como el proceso de *comply or explain* de las guías.

### **8.2. Supervisión**

#### **8.2.1. Coordinar la supervisión.**

Promover mayor coordinación entre ESAs, BCE, supervisores nacionales y autoridades de resolución bajo una agenda simplificadora común que suponga una reducción de los solapamientos y las divergencias interpretativas. Equilibrar regulación y discreción supervisora, permitiendo reglas más sencillas y aproximaciones basadas en principios, especialmente en áreas de innovación rápida o gestión de crisis.

#### **8.2.2. Simplificación de la presentación de estados**

A lo largo del año, las entidades financieras tienen que presentar multitud de documentación con información sobre estados que en muchos casos solicitan la misma información, pero clasificada de distinta manera (por contraparte, por tipo de cartera, por importe, por exposición, por países, etc.). En su conjunto, este tipo de reportes supone generar hasta 400 informes anuales para una entidad de mediano tamaño. Se podrían eliminar duplicaciones y armonizar la presentación de información para reducir drásticamente la actividad supervisora de coste neto (valorando la diferencia entre el beneficio de la supervisión como mecanismo favorecedor de la estabilidad financiera versus el coste que la misma supone en cada actividad).

#### **8.2.3. Racionalización de la información supervisora**

La documentación solicitada por los supervisores debería estar centralizada en un repositorio consultable por todas las autoridades con competencias, de forma que una única solicitud sea conocimiento común y haga innecesaria la misma solicitud por otra autoridad.

#### **8.2.4. Evitar utilizar normas de nivel 3 para imponer mayores requerimientos de capital**

Las guías de supervisión y las expectativas regulatorias deben servir para clarificar la normativa de nivel superior, pero no imponer requerimientos adicionales.

## **9. CONCLUSIONES**

Tras la crisis financiera de 2008 se produjo un sustancial aumento de la regulación y la supervisión bancaria. Parece claro que la operativa supervisora anterior no había sido capaz de prever el proceso que se derivó en la crisis de 2008. Sin embargo, el aumento sostenido de los costes de la creciente presión regulatoria y supervisora, así como las múltiples disfunciones que se han producido en su despliegue, recomiendan repensar la situación actual y plantearse medidas que puedan modernizar el proceso de regulación y supervisión bancaria a la vista de los problemas identificados.

Desde esta perspectiva, y con el impulso adicional de los informes Draghi y Letta, los reguladores y el sector han comenzado un proceso de reflexión sobre la mejora de la eficiencia y la eficacia de la regulación y la supervisión bancaria en el marco de la UE. Existe acuerdo en señalar que este proceso no se debe entender como desregulatorio, sino simplificador, en el sentido de reducir y eficientar la regulación actual y su translación supervisoria.

La implementación de la normativa ESG y, en particular, la relacionada con el riesgo climático. La dinámica en la traslación de esta preocupación a la regulación bancaria y su plasmación supervisora da algunas pistas sobre los problemas y las ineficiencias del proceso. Es claro que el sector bancario debería considerar los efectos del cambio climático y la transición verde sobre los riesgos de su actividad. Sin embargo, no está claro que deba sustituir la acción de los gobiernos democráticos, que son los que deben actuar primariamente a través de políticas fiscales. Además, este incremento de competencias del banco central es más cuestionable cuando los gobiernos nacionales han sido incapaces, o han renunciado, a aplicar las políticas óptimas de lucha contra el cambio climático por el impacto de las mismas sobre el precio de la energía y el soporte electoral votantes. De esta forma, se subcontrata a una institución no elegida democráticamente la responsabilidad de luchar contra el cambio climático utilizando políticas subóptimas comparadas con las políticas fiscales. La expansión de los mandatos de los bancos centrales más allá de la estabilidad de precios crea un “déficit democrático” en la gobernanza climática. Los bancos centrales, instituciones no electas, toman decisiones con importantes consecuencias distributivas sin una rendición de cuentas democrática directa. Esto plantea interrogantes sobre la legitimidad de que instituciones independientes persigan objetivos climáticos que, idealmente, deberían determinarse mediante procesos democráticos. La integración de los objetivos climáticos en la política monetaria también plantea interrogantes fundamentales sobre la independencia de los bancos centrales. En el proceso de despliegue de la nueva regulación se han evidenciado muchos de los problemas que requieren repensar la regulación y la supervisión: solapamiento de requerimientos de información de los reguladores, proliferación de normativa de nivel 3 a falta de la existencia de una taxonomía clara del impacto medioambiental de las diferentes actividades productivas, etc.

El artículo también se detiene a analizar el coste de la regulación para la banca en España y su crecimiento acelerado en años recientes. Las entidades financieras han tenido que destinar una parte cada vez mayor de sus recursos a cumplir con las exigencias normativas y fiscales específicas: en conjunto, los costes directos de cumplimiento regulatorio y los impuestos y tasas sectoriales han alcanzado en 2023 alrededor de un tercio del margen bruto del sector, frente a aproximadamente una quinta parte a comienzos del periodo analizado. Este aumento de la carga regulatoria y fiscal ha supuesto un esfuerzo económico importante que merma la generación de valor de las entidades (reduciendo su beneficio neto y su rentabilidad sobre capital). Asimismo, puede implicar un coste de oportunidad elevado, al detraer fondos que podrían haberse orientado a conceder más crédito o a invertir en innovación digital y mejora de la competitividad frente a nuevos entrantes.

Desde una perspectiva de estructura, en los costes directos predomina el cumplimiento recurrente ligado a la supervisión (inspecciones, reportes), lo que sugiere que las obligaciones continuas día a día pesan más que las adaptaciones puntuales a nuevas leyes. En los costes fiscales, el surgimiento de impuestos extraordinarios (como el gravamen temporal a la banca) ha alterado la composición, sumándose a figuras ya onerosas como el impuesto de sociedades no deducible y las contribuciones a fondos europeos. En su conjunto, España ilustra las tensiones de equilibrar objetivos de estabilidad financiera, disciplina de mercado y recaudación con la necesidad de tener bancos rentables y competitivos. Una regulación más estricta ha hecho nuestros bancos más seguros, pero también ha encarecido la intermediación financiera.

La comparación internacional evidencia que otros países han enfrentado desafíos similares de maneras distintas. Estados Unidos logró restablecer la rentabilidad bancaria antes, posiblemente gracias a un marco más homogéneo y pragmático en términos de costes regulatorios. El Reino Unido post-Brexit se está moviendo estratégicamente para reducir trabas y estimular su sector financiero. Italia y España han gravado a sus bancos para fines redistributivos, pero han recibido advertencias sobre impactos adversos. Y a nivel de la Unión Europea, reflexiones como las de Draghi y Letta instan a completar la unión financiera y simplificar la regulación para que las entidades europeas no queden en desventaja global.

En términos de política regulatoria, los hallazgos sugieren varias recomendaciones: primero, evaluar periódicamente el coste-beneficio de nuevas normas (¿aportan estabilidad suficiente que justifique su coste de cumplimiento?); segundo, potenciar la proporcionalidad y la digitalización en los requerimientos supervisores para abaratar su cumplimiento (por ejemplo, reportes más automatizados podrían reducir costes de personal); tercero, evitar la sobre-duplicación normativa mediante mayor coordinación internacional (para bancos globales,

alineamiento de reglas EE. UU.-UE reduce costos de divergencia); y cuarto, considerar el impacto competitivo de medidas fiscales sectoriales antes de implementarlas (consultando a supervisores sobre sus efectos en solvencia y crédito). En línea con expertos, se debería buscar una “recalibración” de la regulación que promueva la innovación y el crecimiento sin comprometer la resiliencia sistémica. La estabilidad financiera y la competitividad no son objetivos opuestos, sino que pueden y deben avanzarse conjuntamente.

En conclusión, la banca en España (y Europa) afronta el reto de operar en un entorno de alta exigencia regulatoria que, si bien refuerza la confianza y solvencia, conlleva costes significativos. Gestionar eficientemente estos costes, e impulsar reformas que optimicen la carga regulatoria, será clave para que nuestras entidades puedan seguir financiando la economía en condiciones de competitividad global. Un marco regulatorio estable, coherente y equilibrado –que aprenda de la experiencia, pero evite excesos burocráticos– contribuirá a un sistema bancario sólido y dinámico, capaz de apoyar plenamente la recuperación económica y las grandes transiciones en curso (digital, climática) sin verse frenado por cargas innecesarias. Lograr este equilibrio exigirá diálogo continuo entre reguladores, gobiernos y sector financiero, apoyándose en análisis objetivos, que cuantifican el impacto de la regulación y orientan hacia mejores prácticas y ajustes informados en beneficio de la estabilidad y la competitividad.

## Referencias

ACHARYA, V., COOLEY, T., RICHARDSON, M., y WALTER, I. (editores). (2011). *Regulating Wall Street: The Dodd-Frank Act and the New Architecture of Global Finance*. Wiley Finance.

AFME (Association for Financial Markets in Europe). (2025). *Banking Union: measuring progress and identifying implementation gaps*. September 2025.

AHMAD, M., y SATROVIC, E. (2023). How does monetary policy moderate the influence of economic complexity and technological innovation on environmental sustainability? The role of green central banking. *International Journal of Finance & Economics*, 29(4), 4197-4224.

AVGOULEAS, E. (2015). *Governance of Global Financial Markets: The Law, the Economics, the Politics*. Cambridge University Press.

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. (2017). *Basel III: Finalising Post-Crisis Reforms*. Bank for International Settlements.

BASEL COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION. (2022). *Evaluation of the impact and efficiency of the Basel III reform*.

BLANCHARD, O., y TIROLE, J. (2021). *Major future economic challenges*.

BEHN, M., y REGHEZZA, A. (2025). Capital requirements: A pillar or a burden for bank competitiveness? *ECB Occasional Paper*, no 376.

BLONDEEL, M., VAN DOORSLAER, H., y M. VERMEIREN (2024). Walking a thin line: A reputational account of green central banking. *Environmental Politics*, 33(5), 917-945.

BOLTON, P., DESPRES, M., PEREIRA DA SILVA, L., SAMAMA, F., y SVARTZMAN, R. (2020). *The Green swan: Central banking and financial stability in the age of climate change*. BIS.

BUCH, C. (2025). *Simplification without deregulation: European supervision, regulation and reporting in a changing environment*, mimeo.

CANNATA, F., y SERAFINI, L. (2025). A pragmatic approach to simplification: The case of banking regulation in the EU. Banca de Italia, OP 955.

CARLETTI, E., & VIVES, X. (2009). *Regulation and Competition in Banking*. Oxford University Press.

CECA (Confederación Española de Cajas de Ahorro). (2024). *Evolución e implicaciones del entorno normativo aplicable a las entidades de crédito*, abril 2024.

CECA. (2024). *Análisis interno sectorial. Costes Regulatorios*. CECA.

DELOITTE. (2005). The cost of regulation study.

DEMEKAS, D., y GRIPPA, P. (2022). Walking a Tightrope: Financial Regulation, Climate Change, and the Transition to a Low-Carbon Economy. *Journal of Financial Regulation*, 8, 203–229.

DÖTTLING, R., y ROLA-JANICKA, M. (2023). Too levered for Pigou: Carbon pricing, financial constraints, and leverage regulation. *ECB Working Paper*, 2812.

DRAGHI, M. (2024). *The Future of European Competitiveness – Part A: A competitiveness strategy for Europe; Part B: In-depth analysis and recommendations*. Comisión Europea. [icmagroup.org](https://icmagroup.org/icmagroup.org)

DUISENBERG, W. F. (2001). The role of financial markets for economic growth, discurso en Viena.

EUROPEAN BANKING AUTHORITY. (2025). EBA Report on the Efficiency of the Regulatory and Supervisory Framework, EBA/REP/2025/26.

EUROPEAN BANKING INSTITUTE. (2025). Report on simplification of EU financial law, draft.

EUROPEAN CENTRAL BANK. (2023). Annual Report on Supervisory Activities. Frankfurt: ECB.

ELLIOTT, D., y SANTOS, A. (2012). Estimating the cost of financial regulation. *IMF Staff Discussion Paper*.

FINANCIAL STABILITY BOARD (FSB). (2020). Evaluation of the Effects of Too-Big-To-Fail Reforms. Basel.

HM TREASURY UK. (2022). The Edinburgh Reforms – for a competitive financial sector. Gobierno del Reino Unido. [gov.uk](https://gov.uk)

HOGAN, T. L. (2019). *The Costs of Compliance: Assessing the Impact of the Dodd-Frank Act on the U.S. Banking System*. Baker Institute for Public Policy, Rice University.

HOGAN T. L., y BURNS, S. (2019). Has Dodd–Frank affected bank expenses? *Journal of Regulatory Economics*, 55, 214-236.

JABKO, N. y KUPZOK, N. (2024). The crossover between climate politics and central banking: how green central banking emerged in the US, the EU and the UK. *Politics and Society*, 52(4), 662-690.

JAYARATNE, J., & STRAHAN, P. (1996). The nuance-growth nexus: Evidence from bank branch deregulation. *Quarterly Journal of Economics*, 111, 639-670.

KAZINNIK, S., y BRYNJOLFSSON, E. (2025). AI and the FED. *Working paper NBER*, 33998.

KEDWARD, K., GABOR, D., y RYAN-COLLINS, J. (2024). Carrots with(out) sticks: Credit policy and the limits of green central banking. *Review of International Political Economy*, 31(5), 1593-1617.

LASTRA, R., y D'ALVIA, D. (2025). *Simplification, not deregulation: Reframing the objectives and tone of financial regulation in the EU and the UK*, mimeo.

LETTA, E. (2024). *Report on the Single Market – In-depth analysis and recommendations*.

LEVINE, R. (2005). Finance and Growth: Theory, Evidence, and Mechanisms. En PH. AGHION y S. DURLAUF (eds.), *The Handbook of Economic Growth*. Amsterdam, Netherlands: North-Holland.

MARTIN, A. (14 de mayo de 2025). Central banks urged to downgrade climate body. *Financial Times*.

MARTIN, A. (16 de mayo de 2025). US set to relax post-crisis capital rules as Trump advances bank regulation. *Financial Times*.

OLIVER WYMAN & EBF. (2023). The EU banking regulatory framework and its impact on banks and the economy. European Banking Federation. [santander.com](https://santander.com/santander.com)

OLIVER WYMAN FORUM .(2025). Recalibrating Regulation For Sustainable Growth. *Oliver Wyman Forum Reports*.

PAPAIIOANNOU, E. (2008). Finance and growth A macroeconomic assessment of the evidence from a European angle. In X. FREIXAS, P. HARTMANN, y C. Mayer (eds), *European Financial Markets and Institutions*. Oxford.

POPOV, A. (2017). Evidence on finance and economic growth. *Working paper ECB* 2115.

PELLEGRINO, B. y ZHENG, G. (2024). Quantifying the impact of red tape on investment: A survey data approach. *Journal of Financial Economics*, 152

PERNELL, K. (2024). *Visions of financial order. National Institutions and the Development of Banking Regulation*. Princeton University Press.

PWC. (2025). Regulación y supervision bancaria: hacia la simplificación.

RESTOY, F. (2025). *Financial regulation and growth: What should be the European policy priorities?* mimeo

SANTANDER & OLIVER WYMAN (2023). Two different realities: profitability and capital in US and EU banks. Insights. Banco Santander.

ST. LOUIS FEDERAL RESERVE & CONFERENCE OF STATE BANK SUPERVISORS (CSBS). (2018). Community Banking in the 21st Century: Opportunities, Challenges, and Perspectives.

TAMMA, P. (18 de junio de 2025). Brussels proposes overhaul of debt securitization rules. *Financial Times*.

THIEMANN, M., BÜTTNER, T., y KESSIER, O. (2023). Beyond market neutrality? Central banks and the problem of climate change. *Finance and Society*, 9 (1), 14-34.

TIROLE, J. (2023). Socially responsible agencies. *Competition Law and Policy Debate*, 4(4), 171-177.

WEIDMANN, J. (2019). Climate change and central banks, Welcome address 29 de octubre de 2019.

