Unión Bancaria Europea: de cortafuegos a motor de crecimiento

El sector bancario europeo se encuentra en una posición más sólida que hace una década; sin embargo, sigue estando demasiado fragmentado para desempeñar plenamente su papel en la financiación de la agenda estratégica de Europa. Completar la Unión Bancaria, junto con la profundización de los mercados de capitales, ya no es solo una cuestión de estabilidad financiera: es una palanca clave para movilizar el ahorro, ganar escala, reducir los costes de financiación y cerrar la brecha de inversión de Europa. En última instancia, es un motor de competitividad y crecimiento.

Tomás Riestra Giner de los Ríos

Un nuevo contexto: la Comisión sitúa la banca en el centro de la agenda de competitividad

La Unión Bancaria se creó en 2012 en respuesta a una crisis. Su objetivo original era romper el círculo vicioso entre los bancos y los gobiernos nacionales, reforzar la credibilidad de la supervisión y establecer mecanismos comunes para gestionar las crisis bancarias sin cargar el coste a los contribuyentes. En este sentido, los avances han sido considerables: la supervisión común, los mecanismos europeos de resolución y unas posiciones de capital y liquidez más sólidas han hecho que el sistema bancario de la Eurozona sea más resiliente que antes de 2012.

Completar la Unión Bancaria va mucho más allá de una reforma técnica: es una pieza clave para el crecimiento, la competitividad y la autonomía estratégica de Europa

Sin embargo, hoy el debate en Europa es distinto. La cuestión ya no es simplemente si los bancos son resilientes, sino si Europa cuenta con una arquitectura financiera capaz de transformar su ahorro en inversión productiva y, en última instancia, impulsar la competitividad y el crecimiento. La Comisión Europea[1] trabaja para resolver esta cuestión bajo el paraguas de la Unión del Ahorro y la Inversión (UAI), iniciativa concebida para conectar el ahorro de los ciudadanos con la inversión productiva, ampliar las fuentes de financiación de las empresas y reducir la fragmentación dentro del Mercado Financiero Único.

La hoja de ruta de la Comisión estructura la iniciativa de la UAI en torno a cuatro ámbitos: el ahorro de los ciudadanos, la inversión y la financiación de la economía real, la integración y la escala, y una supervisión eficiente dentro del Mercado Único.

Por tanto, a lo largo de este análisis nos referimos a la Unión Bancaria en un sentido amplio. Aquí abarca no solo una supervisión común, un marco de resolución y un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos (SEGD), sino también la arquitectura

[1] Comisión Europea (2025), *La Unión de Ahorros e Inversiones: conectar el ahorro con la inversión productiva*, ficha informativa.

institucional, regulatoria y de mercado más amplia necesaria para que los bancos operen en toda la Unión Europea (UE) como un auténtico mercado único, incluida la movilidad transfronteriza del capital y la liquidez, una menor fragmentación nacional y una mayor coherencia entre los marcos prudenciales, de gestión de crisis, de insolvencia y de protección de depósitos.

El BCE estima que las necesidades estratégicas de financiación de la UE para las transiciones verde y digital y para la defensa ascenderán, en promedio, a cerca de 1,2 billones de euros anuales durante el periodo 2025-31

El debate sobre las políticas ha pasado ya del diagnóstico a la aplicación. En julio de 2026, la Comisión Europea adoptó su Comunicación sobre la competitividad del sector bancario de la UE y el Mercado Único Bancario. En ella identifica tres restricciones interrelacionadas: la persistente fragmentación nacional, una aplicación de las normas internacionales que no siempre refleja las características específicas del sistema bancario de la UE y una complejidad regulatoria excesiva. La Comisión pretende traducir este diagnóstico en medidas legislativas y no legislativas durante el primer trimestre de 2027. Por tanto, la integración bancaria se ha convertido en un componente central de la agenda de competitividad de Europa.

Entre las medidas anunciadas figuran propuestas para facilitar la asignación de capital y liquidez a escala de grupo, una nueva propuesta común de seguro de depósitos que sustituya a la iniciativa del SEGD de 2015 y una simplificación selectiva de los requisitos prudenciales, de supervisión y de resolución, preservando al mismo tiempo la estabilidad financiera y las salvaguardas adecuadas para las jurisdicciones de acogida.

El nuevo entorno macrofinanciero refuerza la urgencia. El Banco Central Europeo (BCE)[2] estima que las necesidades estratégicas de financiación de la UE para las transiciones ecológica, digital y de defensa ascenderán, en promedio, a cerca de 1,2 billones de euros anuales durante el periodo 2025-31. A esta escala, completar la Unión Bancaria deja de ser un proyecto institucional inacabado y se convierte en una palanca para movilizar capital privado, aumentar la capacidad de financiación y reforzar la autonomía económica de Europa.

La Unión Bancaria ha fortalecido a los bancos, pero aún no ha creado bancos verdaderamente paneuropeos

El problema hoy no es la solvencia de los bancos, sino la escala, la movilidad de los recursos y la capacidad de operar en un mercado verdaderamente continental

Diagnóstico: bancos más sólidos, pero un mercado que sigue siendo nacional

La paradoja europea es clara: hay mayor resiliencia, pero no una integración significativamente mayor[3]. La Unión Bancaria ha mejorado la calidad de la supervisión, reducido los riesgos heredados y reforzado la capacidad de absorción de pérdidas de los bancos. Sin embargo, el crédito, los depósitos, las fusiones, la gestión del capital y la liquidez y los modelos de negocio siguen organizándose en gran medida conforme a las fronteras nacionales.

[2] Bouabdallah, O., Dorrucci, E., Nerlich, C., Nickel, C. y Vlad, A. (2025), *Es hora de ser estratégicos: cómo el dinero público podría impulsar las transiciones verde, digital y de defensa de Europa*, Blog del BCE, 25 de julio.
[3] Angeloni, I., Haselmann, R., Heider, F., Pelizzon, L., Schlegel, J. y Tröger, T. H. (2024), *¿Puede la Unión Bancaria favorecer la integración de los mercados y qué lecciones ofrece para la unión de los mercados de capitales?*, Parlamento Europeo, EGOV.

La evidencia microeconómica reciente es contundente. La investigación del BCE y el Fondo Monetario Internacional (FMI)[4] basada en AnaCredit y RIAD muestra que, desde 2019, el crédito bancario transfronterizo a empresas dentro de la Eurozona ha representado menos del 6% del crédito total a las sociedades no financieras. En la dimensión más relevante (la relación banco-empresa), la integración es aún menor: las relaciones transfronterizas suponen menos del 1% del total, aunque tienden a ser de mayor tamaño que las nacionales.

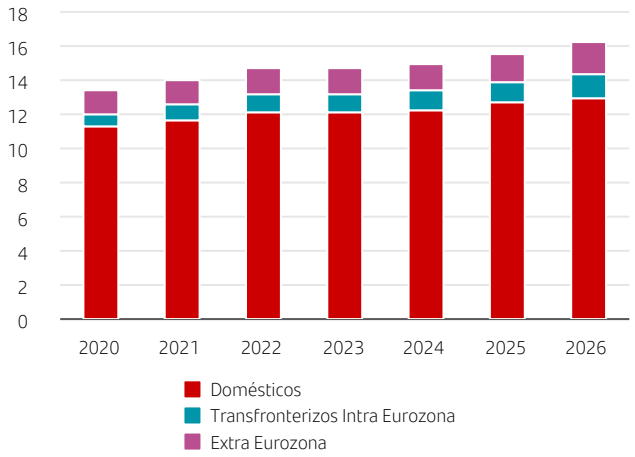
Como muestra la Comisión Europea, el 56% de las exposiciones de los bancos de la UE se concentra en su país de origen. Las exposiciones transfronterizas se reparten casi por igual entre otros países de la UE (21%) y mercados extracomunitarios (22%), lo que sugiere que expandirse dentro de la UE puede ser tan difícil como hacerlo fuera[5].

La fragmentación también es evidente en las operaciones corporativas. Una evaluación de 2025 de la Asociación de Mercados Financieros de Europa (AFME) concluyó que los servicios bancarios transfronterizos siguen siendo marginales, que la actividad de filiales y sucursales no ha logrado crear de facto un mercado bancario único, que la actividad de depósitos y crédito apenas ha aumentado y que la consolidación transfronteriza se ha debilitado durante las dos últimas décadas, mientras los grandes grupos bancarios siguen mostrando un marcado sesgo doméstico.

Este sesgo doméstico importa porque reduce la competencia efectiva[6] y limita el emparejamiento entre empresas y financiadores. Una empresa europea no accede necesariamente al banco europeo más adecuado para su perfil de riesgo, sino al intermediario disponible en su propia jurisdicción. En un mercado único que aspira a financiar la innovación, las infraestructuras y la transición ecológica, estas fronteras invisibles tienen efectos tangibles sobre la competitividad, la productividad y, en última instancia, el crecimiento económico.

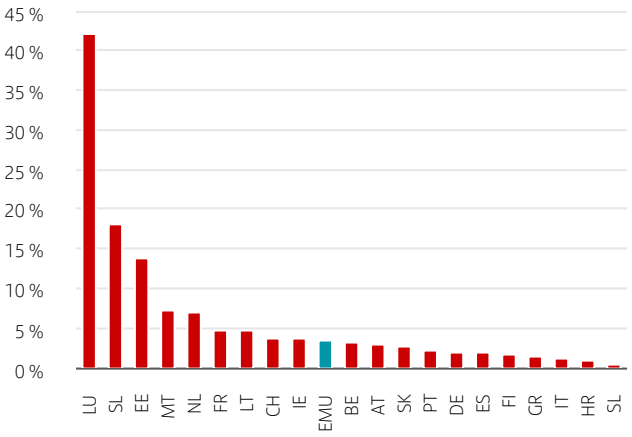
[4] Capelle, D., Fernandes, A., Kruger, J. J. y McAdam, P. (2026), *Barreras a una Unión Bancaria Europea,* Documento de Trabajo del FMI WP/26/123 y Serie de Documentos de Trabajo del BCE n.º 3249.
[5] Comisión Europea (2026), Informe de evaluación de impacto que acompaña a la propuesta sobre la culminación de la Unión Bancaria, Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD/2026/615 final.
[6] Buch, C. (2025), *Integración bancaria europea: aprovechar los beneficios, contener los riesgos,* discurso, Banco Central Europeo.

Saldo de préstamos bancarios minoristas en la Eurozona
(billones de €)



Fuente: ECB.

Proporción de depósitos transfronterizos en la Eurozona
(marzo de 2026)



Fuente: ECB.

Barreras invisibles: costes más elevados, menor escala

Las barreras a la integración bancaria no suelen adoptar la forma de prohibiciones explícitas. Más bien operan como fricciones regulatorias e institucionales: requisitos de capital y liquidez a nivel de filial, discrecionalidades nacionales, diferencias entre los regímenes de insolvencia, sistemas nacionales de garantía de depósitos, límites a las exposiciones intragrupo, prácticas supervisoras divergentes y costes de entrada en otros mercados.

El obstáculo más evidente es el denominado *ring-fencing*. Aunque el marco prudencial común permite evaluar determinados requisitos de forma consolidada, en la práctica las filiales transfronterizas siguen reteniendo capital y liquidez dentro de cada jurisdicción. La supervisión Bancaria del BCE estima que la transferibilidad de unos 230.000 millones de euros en activos líquidos de alta calidad está restringida por la aplicación de requisitos íntegros de liquidez a escala nacional. Por separado, la AFME[7] estima que unos 250.000 millones de euros de liquidez y 225.000 millones de euros de capital permanecen restringidos dentro de las filiales de los grupos bancarios de la UE. Estas estimaciones ilustran la magnitud de la fragmentación de los balances, aunque no deben interpretarse como capacidad crediticia inmediatamente desplegable y no todo el capital mantenido a nivel de filial obedece necesariamente al *ring-fencing* prudencial. Esta inmovilización reduce la eficiencia de los balances, desincentiva la expansión transfronteriza y limita la capacidad de reasignar recursos allí donde son más productivos o más necesarios durante periodos de tensión.

Un sistema europeo de garantía de depósitos: al compartir riesgos y garantizar una protección homogénea de los depositantes a escala europea, se crean las condiciones para que el capital y la liquidez fluyan con mayor libertad entre países

La segunda barrera es la ausencia de un SEGD. Mientras la protección de los depósitos siga dependiendo de sistemas nacionales, los supervisores de los países de acogida mantendrán incentivos para preservar los recursos dentro de sus fronteras, mientras que los depositantes seguirán percibiendo diferencias de seguridad según la jurisdicción. Por tanto, una arquitectura europea común de seguro de depósitos no es

[7] Association for Financial Markets in Europe (2025), *Unión Bancaria: medir los avances e identificar las brechas de implementación.*

un mero componente simbólico de la Unión Bancaria: al alinear el reparto de riesgos y la protección de los depositantes a escala europea, podría contribuir a crear las condiciones para que el capital y la liquidez se muevan más libremente a través de las fronteras, atendiendo al mismo tiempo las legítimas preocupaciones de los países de acogida.

La tercera barrera es la heterogeneidad regulatoria y jurídica. La investigación del BCE/FMI[8] mide la distancia regulatoria entre países y concluye que las diferencias entre los marcos nacionales —incluidos los relativos a insolvencia, seguro de depósitos, gobierno corporativo, regulación macroprudencial y microprudencial, resolución y supervisión— se asocian a mayores fricciones a la hora de establecer relaciones bancarias transfronterizas y facilitar la entrada de bancos en otros países.

La conclusión más importante es que la principal fricción surge antes incluso de que exista ningún préstamo. Las estimaciones apuntan a un problema en el margen extensivo: la probabilidad de que se desarrollen relaciones transfronterizas banco-empresa es alrededor de un 95% menor que en relaciones nacionales comparables. El FMI[9] traduce esta brecha implícita del modelo en un impuesto implícito de aproximadamente el 99%. Sin embargo, una vez establecida la relación, las diferencias en precios y volúmenes de préstamo son mucho menores. Por tanto, la prioridad de las políticas no consiste solo en reducir el coste de las relaciones existentes, sino en hacer posible muchas más relaciones europeas entre bancos y empresas.

Beneficios: del 3% del PIB al reto de inversión estratégica de Europa

Completar la Unión Bancaria podría movilizar hasta 310.000 millones de euros anuales, proporcionando un importante impulso al crecimiento y la competitividad de la Eurozona

La cuantificación ayuda a transformar un debate institucional en una agenda económica. El FMI estima que un paquete moderado de reformas financieras podría elevar el producto interior bruto (PIB) de la UE en torno a un 3% a largo plazo, con aproximadamente dos tercios de esta ganancia procedentes de una mayor integración bancaria y el resto de un mayor desarrollo del capital riesgo y la financiación de riesgo. Además, estas reformas financieras amplificarían los beneficios de las reformas estructurales reales dirigidas a reforzar el dinamismo empresarial y la innovación.

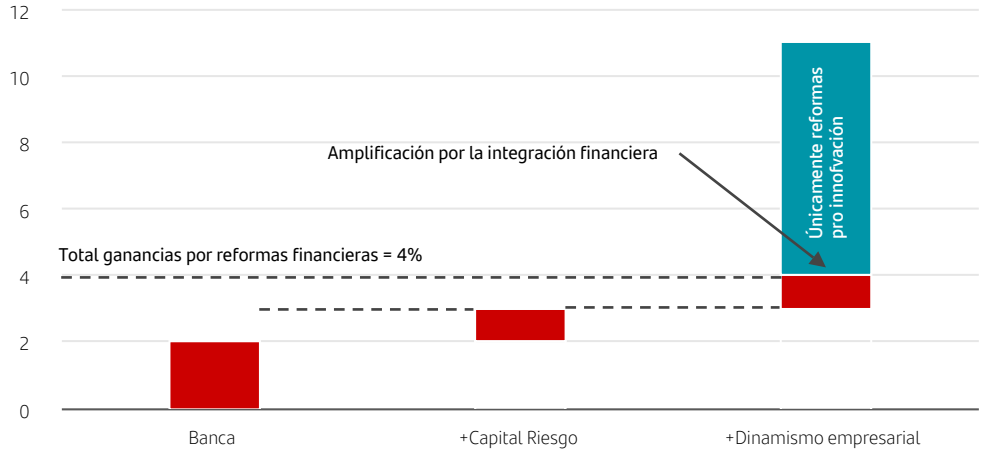
Aplicado al tamaño actual de la economía de la Eurozona, el orden de magnitud es muy significativo. Tomando como referencia el PIB nominal anual de la Eurozona en 2025 (aproximadamente, 15,8 billones de euros), un aumento del PIB del 3% equivaldría a unos 474.000 millones de euros adicionales al año. El componente bancario del efecto estimado por el FMI —aproximadamente, dos tercios— representaría unos 316.000 millones de euros anuales.

Una estimación alternativa del estudio del BCE/FMI, que simula una reducción del 10% de las barreras para establecer relaciones bancarias transfronterizas, apunta a una ganancia del PIB de alrededor del 1,6%, equivalente a unos 253.000 millones de euros al año. En cualquier caso, los estudios llegan a la misma conclusión: avanzar en la

[8] Capelle, D., Fernandes, A., Kruger, J. J. y McAdam, P. (2026), *Barreras a una Unión Bancaria Europea,* Documento de Trabajo del FMI WP/26/123 y Serie de Documentos de Trabajo del BCE n.º 3249.
[9] Brandao-Marques, L. et al. (2026), *Mercados financieros más profundos e integrados para impulsar el crecimiento y la resiliencia en Europa,* Nota de Discusión del Personal Técnico del FMI SDN/2026/002.

Unión Bancaria generaría beneficios tangibles y sustanciales de entre 250.000 y 310.000 millones de euros para respaldar la competitividad y el crecimiento.

Unos mercados financieros más integrados y profundos podrían elevar el PIB de Europa
(variación porcentual)



Fuente: FMI.

La integración bancaria es esencial para liberar el potencial de crecimiento, inversión y competitividad

La comparación con las necesidades estratégicas de inversión de Europa es llamativa. Si Europa necesita aproximadamente 1,2 billones de euros de inversión anual adicional para financiar su transición ecológica, digital y de defensa, la factura superaría los 6 billones de euros en cinco años. La integración financiera total podría equivaler a casi el 40% de esa cifra acumulada en términos de capacidad económica anual adicional. Solo el componente bancario cubriría algo más de una cuarta parte. Incluso el escenario más conservador, de un aumento del PIB del 1,6%, cubriría aproximadamente una quinta parte.

Conviene matizar que esto no representa recursos presupuestarios disponibles desde el primer año, ni una transferencia fiscal directa. Lo que se contempla es un aumento del nivel de PIB a largo plazo. Sin embargo, la magnitud cambia el debate. Completar la Unión Bancaria no financiaría por sí solo las necesidades de inversión de Europa, pero generaría un dividendo macroeconómico equivalente a una parte muy sustancial de ellas. Esa es una diferencia significativa.

Simplificar para financiar la inversión, la innovación y el empleo

Prioridades de política: convertir la UAI en una agenda bancaria para el crecimiento

La agenda de la Comisión ofrece una ventana de oportunidad que debe traducirse en reformas operativas. La UAI no debe considerarse una agenda de mercados de capitales separada de la banca.

En Europa, los bancos, la titulización, el capital riesgo, los mercados de renta variable, las pensiones y la inversión minorista forman parte de la misma cadena de financiación. Integran un único ecosistema. Sin un sector bancario más integrado, la UAI corre el

riesgo de movilizar el ahorro sin eliminar uno de los principales cuellos de botella del sistema financiero europeo.

A Europa no le faltan ahorro ni capital; le falta alinear estabilidad, crecimiento y competitividad

A corto plazo, la prioridad es alinear la supervisión con el crecimiento. Esto implica: introducir para los supervisores un objetivo secundario formal de competitividad y crecimiento, junto al mandato principal de estabilidad financiera; reforzar la rendición de cuentas del Mecanismo Único de Supervisión (MUS); simplificar la regulación y la supervisión; exigir análisis coste-beneficio sólidos e independientes para las nuevas normas; y realizar una revisión integral de la regulación y de los requisitos de capital excedentarios para evitar solapamientos entre el Pilar 1, el Pilar 2, los colchones de capital, los recargos y los márgenes de conservadurismo.

Un marco más competitivo también debería reconocer la presencia internacional de los grupos bancarios europeos. Al calcular los requisitos prudenciales consolidados, la UE debería permitir el reconocimiento adecuado —a solicitud de la entidad y sujeto a una evaluación supervisora rigurosa— de marcos regulatorios y de supervisión locales equivalentes, así como de las realidades económicas de las jurisdicciones en las que operan las filiales. Aplicar mecánicamente los supuestos de la UE a las exposiciones frente a terceros países puede sobrestimar los riesgos, generar cargas de capital injustificadas y penalizar a los bancos europeos diversificados geográficamente, debilitando su capacidad para competir internacionalmente sin aportar beneficios proporcionales para la estabilidad financiera.

La Unión Bancaria debe pasar de ser una respuesta defensiva a la crisis a convertirse en un motor de crecimiento

A medio plazo, la agenda debería acelerar la UAI, simplificar la resolución y la digitalización y evitar que los nuevos marcos tecnológicos se solapen de forma incoherente. En el ámbito de la resolución, la prioridad es alinear los requisitos mínimos de fondos propios y pasivos admisibles (MREL) y de capacidad total de absorción de pérdidas (TLAC) para los grandes bancos europeos, evitando al mismo tiempo duplicidades que incrementen los costes de financiación sin una justificación prudencial clara. En el ámbito digital, el reto es reducir los solapamientos entre los distintos marcos regulatorios —inteligencia artificial, Reglamento General de Protección de Datos (RGPD), ciberseguridad y Reglamento de Resiliencia Operativa Digital (DORA)—, garantizar una competencia justa con las grandes plataformas tecnológicas y diseñar el euro digital de forma que preserve la estabilidad financiera sin debilitar la base de financiación de los bancos.

A más largo plazo, será esencial completar la Unión Bancaria. La intención de la Comisión de sustituir la propuesta de SEGD de 2015 por una nueva arquitectura común de seguro de depósitos podría ofrecer una vía pragmática para avanzar.

El nuevo marco debería alinear las responsabilidades de gestión de crisis con la financiación de la protección de depósitos, garantizar una protección igual de los depósitos cubiertos, abordar posibles déficits de liquidez en los sistemas nacionales y ofrecer salvaguardas creíbles para las jurisdicciones de acogida.

Esto debería ir acompañado de una mayor movilidad transfronteriza del capital y la liquidez, una reducción de las divergencias nacionales en ámbitos como la regulación hipotecaria, la protección de los consumidores y los requisitos de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (PBC/FT), procesos de alta digital más eficaces y un marco más neutral respecto a la jurisdicción para los grupos bancarios con operaciones paneuropeas significativas.

La propuesta de establecer un sistema europeo de seguro de depósitos aprovechando estructuras existentes[10], como el Fondo Único de Resolución, apunta hacia una solución pragmática: menos duplicidades, mayor confianza y una red de seguridad coherente con un auténtico mercado bancario europeo.

Conclusión

Europa ha realizado avances sustanciales en la resiliencia bancaria, pero muy pocos en la integración de sus sistemas bancarios nacionales. La Unión Bancaria ha funcionado como escudo, pero no como motor. El resultado es una contradicción: una economía que necesita movilizar alrededor de 1,2 billones de euros de inversión adicional cada año, con abundante ahorro privado y bancos sólidos, pero con un sistema financiero que sigue operando tras demasiadas fronteras internas y que, por tanto, no puede canalizar la materia prima existente hacia la competitividad y el crecimiento.

Europa cuenta con ahorro, un sistema bancario sólido y grandes necesidades de inversión. Lo que falta es una mayor integración

La Comisión tiene ahora una ventana de oportunidad. La UAI, el informe de 2026 sobre la competitividad del sector bancario europeo y la revisión intermedia de 2027 pueden transformar lo que históricamente ha sido una agenda defensiva en otra centrada en el crecimiento. Para lograrlo, Europa debe avanzar con decisión en una dirección clara: menos fragmentación interna, mayor movilidad intragrupo de los recursos, más supervisión y resolución europeas, menor complejidad regulatoria y un vínculo explícito entre la estabilidad financiera, la competitividad y la financiación de la economía real.

Solo entonces la Unión Bancaria dejará de ser un proyecto institucional inacabado y se convertirá en una de las principales palancas para financiar el futuro económico de Europa.

[10] Banco Santander (2026), *Propuesta de Santander de medidas para impulsar la competitividad en la UE/propuestas concretas sobre competitividad.*