



CONSULTA PÚBLICA PREVIA

Anteproyecto de ley y proyecto de real decreto para la digitalización y modernización del sector financiero

La presente consulta pública persigue tres grandes objetivos. En primer lugar, la transposición de directivas europeas relevantes para la digitalización y la modernización del sector financiero, tales como la Directiva 2022/2556 (DORA)¹, la Directiva 2013/36² (CRD, modificada por el Reglamento 2023/1114 - MiCA³), la Directiva 2015/849⁴ (AMLD, modificada por el Reglamento 2023/1113⁵), la Directiva 98/26⁶ (Firmeza, modificada por el Reglamento 2024/886⁷) y la Directiva 2023/2864 (punto de acceso único europeo)⁸.

El segundo objetivo consiste en la implementación de determinadas disposiciones contenidas en Reglamentos europeos relevantes para la digitalización y la modernización del sector financiero, tales como el Reglamento 2022/2554 (DORA)⁹, 2023/1114 (MiCA) y 260/2012 (SEPA)¹⁰.

¹ Directiva (UE) 2022/2556 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 por la que se modifican las Directivas 2009/65/CE, 2009/138/CE, 2011/61/UE, 2013/36/UE, 2014/59/UE, 2014/65/UE, (UE) 2015/2366 y (UE) 2016/2341 en lo relativo a la resiliencia operativa digital del sector financiero.

² Directiva 2013/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE

³ Reglamento (UE) 2023/1114 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a los mercados de criptoactivos y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1093/2010 y (UE) n.º 1095/2010 y las Directivas 2013/36/UE y (UE) 2019/1937

⁴ Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión

⁵ Reglamento (UE) 2023/1113 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a la información que acompaña a las transferencias de fondos y de determinados criptoactivos y por el que se modifica la Directiva (UE) 2015/849

⁶ Directiva 98/26/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de mayo de 1998 sobre la firmeza de la liquidación en los sistemas de pagos y de liquidación de valores

⁷ Reglamento (UE) 2024/886 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 260/2012 y (UE) 2021/1230 y las Directivas 98/26/CE y (UE) 2015/2366 en lo que respecta a las transferencias inmediatas en euros

⁸ Directiva (UE) 2023/2864 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2023, por la que se modifican determinadas Directivas en lo que respecta al establecimiento y el funcionamiento del punto de acceso único europeo

⁹ Reglamento (UE) 2022/2554 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 sobre la resiliencia operativa digital del sector financiero y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1060/2009, (UE) n.º 648/2012, (UE) n.º 600/2014, (UE) n.º 909/2014 y (UE) 2016/1011

¹⁰ Reglamento (UE) n.º 260/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2012, por el que se establecen requisitos técnicos y empresariales para las transferencias y los adeudos domiciliados en euros, y se modifica el Reglamento (CE) n.º 924/2009



Por último, las normas propuestas abordan diversas iniciativas nacionales en materia de digitalización financiera, en relación con la resiliencia operativa digital del sistema de pagos español, el régimen jurídico de la representación de valores negociables en tecnología de registros distribuidos, el establecimiento de un punto de acceso único europeo para la información financiera y no financiera de los intervinientes en los mercados financieros y el sandbox financiero en España.

De conformidad con lo previsto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la presente consulta tiene como objetivo recabar, directamente o a través de sus organizaciones representativas, la opinión de las personas y entidades potencialmente afectadas sobre los siguientes aspectos del Anteproyecto de ley y proyecto de real decreto para la digitalización y modernización del sector financiero:

- Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa
- La necesidad y oportunidad de su aprobación
- Los objetivos de la norma
- Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias

Los interesados pueden realizar observaciones y comentarios en relación no sólo sobre cuestiones expresamente planteadas en el apartado e) de la presente consulta, sino sobre cualesquiera otras que consideren relevantes en relación con la digitalización y modernización del sector financiero.

a) Antecedentes de la norma

- **Ciberresiliencia.** A nivel europeo el Reglamento sobre resiliencia operativa digital (conocido como DORA por sus siglas en inglés) será aplicable el 17 de enero de 2025 imponiendo obligaciones a, entre otras, entidades de crédito, entidades de pago y determinadas infraestructuras del sector financiero. En España el artículo 4 del Real Decreto-ley 8/2023¹¹ amplía el ámbito de sujetos obligados para que el Capítulo II de DORA sea también aplicable a los distintos intervinientes en el sistema de pagos en sentido amplio.
- **Criptoactivos y tecnología de registros distribuidos.** La iniciativa clave en este ámbito es el Reglamento europeo sobre mercados de criptoactivos (conocido como MiCA por sus siglas en inglés) que resultará de aplicación general a partir del 30 de diciembre de 2024. En concreto, contiene el régimen de autorización, funcionamiento y supervisión de los proveedores de servicios de criptoactivos (como plataformas de intercambio o custodios), de emisores de stablecoins y de

¹¹ Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía



puesta a negociación del resto de criptoactivos. A nivel nacional, la nueva Ley de los Mercados de Valores y de los Servicios de Inversión¹² permite la representación de valores mediante sistemas basados en tecnología de registros distribuidos (blockchain) y contempla que la CNMV sea la autoridad competente para supervisar el cumplimiento del Reglamento MiCA, excepto para los emisores de fichas de dinero electrónico y de fichas referenciadas a activos (stablecoins) para los que, por su cercanía con los medios de pago y el dinero electrónico, la autoridad competente es el Banco de España. También es relevante aquí el Reglamento europeo sobre transferencias de fondos, que tiene por objeto prevenir el blanqueo de capitales en el ámbito de los criptoactivos y modifica la Directiva relevante en la materia.

- **Servicios y sistemas de pago.** Algunas normas se siguen negociando en la UE en la actualidad: el Reglamento del euro digital, el Reglamento de servicios de pagos (junto con una nueva tercera Directiva de servicios de pagos), el Reglamento de acceso a datos financieros y el Reglamento del curso legal del efectivo. Otras normas han sido ya aprobadas y publicadas como el Reglamento de transferencias inmediatas en euros (pagos instantáneos), que incluye modificaciones relevantes para garantizar un terreno competitivo equilibrado entre entidades de crédito y entidades de pago o dinero electrónico en general. Por último, la discriminación por IBAN sigue siendo una práctica que imposibilita la verdadera consecución de un mercado interior europeo, y que no se ha conseguido erradicar completamente.

Adicionalmente constituyen antecedentes de este Anteproyecto de ley y anteproyecto de real decreto, la Ley del Sandbox¹³ y la Directiva que acompaña al Reglamento europeo por el que se establece un punto electrónico de acceso único europeo para la información financiera y no financiera de los intervinientes en el mercado financiero europeo, contribuyendo a la digitalización de los mercados financieros europeos.

b) Problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma

Ciberresiliencia

En enero de 2025 es necesario haber completado los desarrollos normativos nacionales que permitan la actuación de las autoridades supervisoras en el ámbito de la ciberresiliencia con total seguridad jurídica. Por una parte, aunque las disposiciones del Reglamento DORA son de directa aplicación, es necesario establecer a nivel nacional un régimen de infracciones y sanciones en caso de incumplimiento de dichas obligaciones. Así mismo, es necesario determinar la autoridad nacional competente pertinente a cuyo personal pertenecerá el representante de alto nivel de España en el Foro de Supervisión previsto en dicho Reglamento.

¹² Ley 6/2023, de 17 de marzo, de los Mercados de Valores y de los Servicios de Inversión

¹³ Ley 7/2020, de 13 de noviembre, para la transformación digital del sistema financiero.



Por otra parte, es necesario trasponer la Directiva que acompaña al Reglamento DORA, y que modifica las distintas Directivas que regulan los distintos subsectores financieros (Directivas de requisitos de capital, MiFID, fondos de inversión, seguros...) con el objetivo de incluir las referencias necesarias a las obligaciones de dicho Reglamento. Esta transposición tiene un carácter meramente formal y no incorpora cambios materiales significativos.

Criptoactivos y tecnología de registros distribuidos

Para garantizar la seguridad jurídica y los más altos estándares de prevención del blanqueo de capitales en el ámbito de los criptoactivos, es necesario introducir algunos cambios que se describen a continuación:

- Actualmente, la Ley 10/2010¹⁴, de prevención del blanqueo de capitales exige a dos tipos de proveedores de servicios de criptoactivos (cambio de moneda virtual por efectivo, y custodios) su registro en el Banco de España a efectos exclusivos de la prevención del blanqueo. Con el Reglamento MiCA, estos proveedores deberán ser autorizados y supervisados por la CNMV, si bien el SEPBLAC mantendrá su competencia como supervisor preventivo del sector. En este ámbito, la AMLD, modificada por el Reglamento de transferencia de fondos, elimina el requisito de registro a efectos meramente preventivos. Por tanto, debe eliminarse el Registro del Banco de España y articular una transición ordenada de toda esa información a la CNMV, para evitar cargas administrativas y duplicaciones en el sector privado.
- Se refuerza el régimen de prevención del blanqueo relacionado con los proveedores de servicios de criptoactivos: 1) se amplía la lista de los sujetos obligados para incluir a todos los que recoge el Reglamento MiCA (excepto los proveedores que exclusivamente prestan servicio de asesoramiento), y se les equipara a efectos preventivos al resto de entidades financieras; 2) se exigen medidas reforzadas de diligencia debida con respecto al cliente cuando se producen transacciones desde o hacia carteras autoalojadas y cuando un proveedor de servicios mantiene relaciones de corresponsalía con otros proveedores de servicios situados fuera de la UE; y 3) se adapta el artículo de definiciones para incorporar la de corresponsalía ligada a operaciones o transferencias con criptoactivos, así como, por referencia al Reglamento MICA, la definición de criptoactivos, de proveedores de servicios de criptoactivos y de dirección autoalojada.
- Se opta por exigir a los proveedores de servicios de criptoactivos establecidos en España en forma distinta de sucursal, y cuya administración central se encuentre en otro Estado miembro, un punto central de contacto que garantice

¹⁴ Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo



el cumplimiento del marco preventivo español y facilite su supervisión. Este requisito se extiende potencialmente a emisores de dinero electrónico y a proveedores de servicios de pago que operen en España bajo las mismas condiciones.

Por último, se pretende reforzar la seguridad jurídica con el desarrollo reglamentario de las previsiones recogidas en la Ley de los Mercados de Valores y de los Servicios de Inversión sobre la representación de valores negociables mediante sistemas basados en tecnología de registros distribuidos.

Servicios y sistemas de pago

Es conveniente mejorar el entorno competitivo entre bancos y empresas FinTech transponiendo cuanto antes la Directiva que permite el acceso directo de las segundas a los sistemas de pago designados en la Directiva de Firmeza. El Reglamento de transferencias inmediatas en euros modifica la Directiva de Firmeza permitiendo el acceso directo a los sistemas de pagos de todos aquellos proveedores de servicios de pagos que no son bancos (esto es, entidades de pago y entidades de dinero electrónico, que se consideran empresas FinTech). De esta forma, estas FinTech podrán enviar órdenes de pago directamente a los sistemas de pagos (como, por ejemplo, Iberpay, la plataforma en la que se compensan las transferencias y los adeudos en España) sin necesidad de contar con un banco intermediario. La modificación de la Directiva requiere en España la modificación de la Ley 41/1999 de sistemas de pago. El Reglamento europeo de transferencias inmediatas en euros requiere también la modificación del Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financiera, ya que modifica la Directiva de Servicios de pago.

Asimismo, es necesario completar la designación de autoridades competentes para garantizar el cumplimiento de las obligaciones en la zona única de pagos europea (Reglamento SEPA) y ayudar así a erradicar lo que se conoce como discriminación por IBAN (obligar a un usuario de servicios de pago a abrir una cuenta en el país que presta el servicio principal, ya que el proveedor de dicho servicio no admite una cuenta de otro país de la Unión Europea).

Se plantea por último la posibilidad de identificar aquellos supuestos de desembolsos del Estado en los que, por motivos de agilidad y eficiencia en el uso de recursos públicos, resulte especialmente aconsejable el uso de tarjetas como medio de pago, tanto en territorio nacional como en el extranjero. De esta forma se permitiría la sustitución de determinados medios tradicionales de pago (cheque nominativo, transferencia bancaria o efectivo) por otros cuyas características permitieran esa gestión ágil y eficaz de los recursos públicos.

Sandbox financiero



Puede ser conveniente adaptar y actualizar el Sandbox financiero a las necesidades de los promotores, en base a la experiencia adquirida y las lecciones aprendidas en sus dos años de funcionamiento. La Ley del Sandbox lleva en vigor desde el año 2020 y se han desarrollado seis cohortes de proyectos. Además de los ajustes técnicos que pueda requerir la norma en materia de plazos o intervención de autoridades públicas durante el proceso de admisión de proyectos, parece conveniente abrir el debate sobre otras posibles mejoras del Sandbox que permitan mantener esta herramienta actualizada y adaptada a las necesidades del sector.

Punto de acceso único europeo a la información financiera y no financiera

Debe transponerse la Directiva sobre el punto de acceso único europeo (ESAP según sus siglas en inglés). Esta Directiva acompaña al Reglamento por el que se regula la creación del punto electrónico de acceso único europeo a la información financiera y no financiera de los intervinientes en los mercados financieros. La Directiva modifica otras Directivas que regulan a las entidades financieras para incluir la obligación de transmitir información a dicho punto de acceso único. Es decir, como sucede con la Directiva que acompaña al Reglamento DORA, esta Directiva no introduce contenido material. La fecha límite de transposición es el 10 de enero de 2026, salvo el artículo 3 que debe transponerse antes del 10 de julio de 2025.

c) Necesidad y oportunidad de su aprobación

Por una parte, el proceso de digitalización en la prestación de servicios financieros y para el diseño de nuevos productos y servicios presenta grandes oportunidades, incluidas la reducción de costes y posibilidades de crear nuevos servicios de valor añadido. No obstante, la digitalización también lleva aparejados ciertos riesgos, principalmente para la estabilidad financiera y para la protección de los clientes de servicios financieros, que es necesario seguir, valorar y minimizar o eliminar.

Por otra parte, la necesidad de dar cumplimiento a las obligaciones de derecho europeo que se han acordado entre los Estados miembros y con el Parlamento Europeo obligan a adoptar medidas en materia de ciberresiliencia; cryptoactivos y tecnologías de registros distribuidos; así como en relación con los servicios de pago y el acceso de las entidades de pago a los sistemas de pago.

Las observaciones y comentarios que se reciban de los interesados ayudarán a calibrar la dimensión de las cuestiones detectadas, y a valorar las posibles soluciones.



d) Objetivos de la norma

- Asegurar la ciberresiliencia del conjunto del sistema financiero, a medida que aumentan las dependencias tecnológicas y digitales.
- Asegurar que la innovación que pueden aportar los criptoactivos y la utilización de tecnologías de registros distribuidos vaya acompañada de un nivel adecuado de seguridad jurídica, estabilidad financiera y protección al inversor.
- Garantizar un sistema de pagos adecuado a las necesidades de los ciudadanos y las empresas y competitivo para la economía digital.

e) Posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias

En la medida que este paquete normativo está llamado a trasponer distintas directivas, no existe alternativa a la regulación propuesta, al menos en aquellos aspectos que son trasposición directa de las mismas.

Con el fin de valorar las distintas alternativas para presentar los elementos que determina la ley y el real decreto, y sin perjuicio de las observaciones y consideraciones que se quieran remitir de manera adicional, se plantean las siguientes preguntas:

Ciberresiliencia

1. ¿Considera suficiente la extensión de la aplicación del Reglamento DORA (Capítulo II) a los intervinientes en los sistemas de pagos en sentido amplio, tal y como contempla el artículo 4 del Real Decreto-ley 8/2023?

Haga clic o pulse aquí para escribir texto.

2. ¿Qué régimen sancionador existente debería considerarse comparable a la hora de establecer el régimen sancionador de los incumplimientos del Reglamento DORA?

Haga clic o pulse aquí para escribir texto.

3. ¿Qué autoridad nacional competente debería representar a España en el Foro de Supervisión de DORA?

Haga clic o pulse aquí para escribir texto.

4. El Reglamento DORA otorga la opción nacional de que se exija a determinadas entidades financieras reportar los ciberincidentes, además de a



su autoridad nacional competente del Reglamento DORA, a las autoridades competentes y equipos de respuesta a incidentes de seguridad informática de la Directiva 2022/2555 (NIS2), ¿debería ejercerse dicha opción?

SÍ NO

5. El Reglamento DORA también otorga la opción nacional de que se pueda obligar a las entidades financiera a notificar los ciberincidentes también a la autoridad NIS o a los equipos de reacción ante ciberataques de NIS (por ejemplo, el INCIBE) en el marco de notificación de ciberincidentes, además de la autoridad nacional DORA, ¿debería ejercerse dicha opción?, ¿en qué términos?

SÍ NO

Haga clic o pulse aquí para escribir texto.

Criptoactivos y tecnología de registros distribuidos

6. ¿Cómo podría aprovecharse y trasladarse a la CNMV el conocimiento y la información adquirida por el Banco de España en la gestión del Registro de proveedores de servicios de cambio de moneda virtual por moneda fiduciaria y de custodia de monederos electrónicos?

Haga clic o pulse aquí para escribir texto.

7. ¿Qué cambios normativos – tanto de rango legal como reglamentario – considera necesarios de cara a proporcionar seguridad jurídica en la emisión, registro, transferencia o almacenamiento de valores negociables en tecnología de registros distribuidos, tal y como permite la ya vigente Ley 6/2023?

Haga clic o pulse aquí para escribir texto.

Servicios y sistemas de pagos

8. ¿Cómo debería implementarse en España el acceso directo de las entidades de pago y de dinero electrónico a los sistemas de pago designados bajo la Directiva 98/26/CE (Firmeza)?

Haga clic o pulse aquí para escribir texto.

9. ¿Es necesario reforzar alguna norma nacional o añadir previsiones normativas que garanticen la posibilidad de iniciar pagos en España desde una cuenta de



pago con IBAN extranjero, y garantizar la no discriminación por IBAN? En cuyo caso, ¿cuáles?

Haga clic o pulse aquí para escribir texto.

Sandbox financiero

10. ¿Cómo podría potenciarse la utilización del Sandbox financiero por parte de los promotores?

Haga clic o pulse aquí para escribir texto.

Punto de acceso único europeo a la información financiera y no financiera

11. ¿Identifica alguna particularidad o dificultad en España para que el flujo de información llegue al punto de acceso único europeo de forma ágil?

Haga clic o pulse aquí para escribir texto.

12. ¿Cómo pueden aprovecharse las oportunidades de este punto de acceso único por parte de las pymes para mejorar sus posibilidades de financiación?

Haga clic o pulse aquí para escribir texto.

Plazo de duración de la consulta pública: Hasta el 30 de abril de 2024.

Dirección de correo electrónico donde dirigir las observaciones:
audienciaMV@economia.gob.es