BANCO CENTRAL EUROPEO

EUROSISTEMA

ES

# DICTAMEN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

**de 16 de diciembre de 2025**

**sobre la digitalización y modernización del sector financiero**
**(CON/2025/42)**

## Introducción y fundamento jurídico

El 26 de septiembre de 2025, el Banco Central Europeo (BCE) recibió del Banco de España, en nombre del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, una solicitud de dictamen sobre un anteproyecto de ley de digitalización y modernización del sector financiero (en lo sucesivo, el «anteproyecto de ley»).

La competencia consultiva del BCE se basa en el artículo 127, apartado 4, y en el artículo 282, apartado 5, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en el artículo 2, apartado 1, guiones tercero, quinto y sexto, de la Decisión 98/415/CE del Consejo[1], pues el anteproyecto de ley se refiere al Banco de España, a los sistemas de pago y liquidación, y las normas aplicables a las entidades financieras siempre que influyan significativamente en la estabilidad de las entidades y los mercados financieros. Además, conforme al artículo 25.1 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (en lo sucesivo, «los Estatutos del SEBC»), el BCE podrá brindar asesoramiento a las autoridades competentes de los Estados miembros y ser consultado, entre otras, por las autoridades competentes de los Estados miembros sobre la aplicación de la legislación de la Unión relativa, entre otras cosas, a la estabilidad del sistema financiero. De conformidad con la primera frase del artículo 17.5 del Reglamento interno del Banco Central Europeo, el presente dictamen ha sido adoptado por el Consejo de Gobierno.

## 1. Objeto del anteproyecto de ley

1.1 De acuerdo con la exposición de motivos que acompaña al anteproyecto de ley, este reconoce que el proceso de digitalización en el sector financiero es generalizado y avanza con rapidez, trayendo consigo importantes oportunidades en el sector como consecuencia del ahorro de costes, la creación de nuevos servicios y el desarrollo de nuevas funcionalidades. En este sentido, se necesitan mecanismos que garanticen un adecuado desarrollo del marco regulatorio y de las actividades supervisoras, de forma que estos se adapten a la realidad cambiante y a las tecnologías disruptivas, que requiere un marco jurídico actualizado que acompañe el proceso de digitalización del sector financiero. Así, el objetivo del anteproyecto de ley es desarrollar en España un marco favorable a la innovación que ofrezca garantías en términos de estabilidad, protección de la clientela y mitigación de riesgos para garantizar que el ordenamiento jurídico nacional se sigue posicionando a la vanguardia en el ámbito de la legislación financiera, teniendo en cuenta los avances en materia de digitalización.

1.2 La exposición de motivos que acompaña al anteproyecto de ley destaca el ámbito de la ciberseguridad como una prioridad de la política financiera, en la que es imprescindible contar con

---

1 Decisión del Consejo 98/415/CE, de 29 de junio de 1998, relativa a la consulta de las autoridades nacionales al Banco Central Europeo acerca de los proyectos de disposiciones legales (DO L 189 de 3.7.1998, p. 42, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/1998/415/oj).

los procesos y mecanismos adecuados para identificar y evitar accesos no autorizados a los sistemas de información de las entidades financieras. A este respecto, el anteproyecto de ley incorpora al ordenamiento jurídico español los elementos para garantizar el cumplimiento del Reglamento (UE) 2022/2554 del Parlamento Europeo y del Consejo (en lo sucesivo, el «Reglamento DORA»)[2]. Además, el anteproyecto de ley transpone la Directiva (UE) 2022/2556 del Parlamento Europeo y del Consejo[3] y transpone parcialmente la Directiva (UE) 2023/2864 del Parlamento Europeo y del Consejo[4] al derecho nacional.

1.3 El anteproyecto de ley establece que los operadores de sistemas de pago, operadores de esquemas de pago, operadores de acuerdos de pago electrónico y los procesadores de pago que presten servicios en España y estén sujetos a supervisión o vigilancia por autoridades españolas deberán cumplir con las obligaciones establecidas en el capítulo II («Gestión del riesgo relacionado con las TIC»), como ha sido el caso hasta la fecha, y también las establecidas en el capítulo V, sección I («Principios fundamentales de una buena gestión del riesgo relacionado con las TIC derivado de terceros»), del Reglamento DORA[5]. El anteproyecto de ley respalda la aclaración actual de que estas obligaciones no serán aplicables a aquellos operadores de sistemas de pago considerados de importancia sistémica por el BCE, en virtud del Reglamento (UE) 795/2014 del Banco Central Europeo, (BCE/2014/28)[6] (en lo sucesivo, el «Reglamento SIPS»)[7].

1.4 El Banco de España será la autoridad competente para supervisar y sancionar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el capítulo II y el capítulo V, sección I, del Reglamento DORA[8].

1.5 El anteproyecto de ley introduce novedades en el ámbito de la prestación de servicios de pago y la regulación de los sistemas de pago, para modernizar el marco jurídico y fomentar la competencia entre distintos tipos de entidades. Con la aprobación del Reglamento (UE) 2024/886 del Parlamento

---

2 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 (DO L 333 de 27.12.2022, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2554/oj).

3 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 (DO L 333 de 27.12.2022, p. 153, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2556/oj).

4 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 (2023/2864, 20.12.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2023/2864/oj).

5 Véase el artículo 4, apartado 1, del 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,

«BOE» núm. 310, de 28/12/2023) (en lo sucesivo, «Real Decreto-ley 8/2023»), modificado por el artículo 21 del anteproyecto de ley.

6 Reglamento (UE) n.º 795/2014 del Banco Central Europeo, de 3 de julio de 2014, sobre los requisitos de vigilancia de los sistemas de pago de importancia sistémica (BCE/2014/28) (DO L 217 de 23.7.2014, p. 16, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2014/795/oj) derogado por el Reglamento (UE) 2025/1355 del Banco Central Europeo, de 2 de julio de 2025, sobre los requisitos de vigilancia de los sistemas de pago de importancia sistémica (BCE/2025/22) (DO L, 2025/1355, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1355/oj).

7 Véase el artículo 4, apartado 5, del Real Decreto-ley 8/2023, modificado por el artículo 21 del anteproyecto de ley.

8 El Banco de España podrá aplicar para ello las disposiciones contenidas en el artículo 50, el título IV y la disposición adicional vigesimocuarta de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades de crédito, «BOE» núm. 156, de 27/06/2014) (en lo sucesivo, «Ley 10/2014»). Véanse el artículo 4, apartados 3 y 4, del Real Decreto-ley 8/2023, modificado por el artículo 21 del anteproyecto de ley, y el artículo 50, el título IV y la disposición adicional vigesimocuarta de la Ley 10/2014.

Europeo y del Consejo[9], — que modifica el artículo 2 de la Directiva 98/26/CE del Parlamento Europeo y del Consejo[10] (DFL) e introduce el artículo 35 *bis* en la Directiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo[11] (DSP2) para permitir la participación directa de las entidades de pago y de dinero electrónico a los sistemas de pago designados en virtud de la DFL, sin entidades intermediarias como hasta ahora — las entidades de pago y de dinero electrónico que quieran acceder directamente a dichos sistemas tendrán que cumplir requisitos adicionales en materia de protección de los activos de la clientela o gobernanza y organización interna, para garantizar el buen funcionamiento de los sistemas de pago.

1.6 El anteproyecto de ley transpone al ordenamiento jurídico español las modificaciones de la DFL y de la DSP2 y regula las condiciones para solicitar la participación en los sistemas de pago designados en España. En particular, el anteproyecto de ley establece que cuando una entidad de pago o de dinero electrónico tenga intención de acceder a un sistema de pago, procederá a la presentación ante el Banco de España de la siguiente documentación: a) una descripción de las medidas adoptadas para salvaguardar los fondos de los usuarios de servicios de pago; b) una descripción de los mecanismos de gobernanza y de los mecanismos de control interno en relación con los servicios de pago o de dinero electrónico que se propone prestar, y c) un plan de liquidación[12]. El anteproyecto de ley establece además que corresponde al Banco de España resolver sobre el cumplimiento de la entidad dentro de los tres meses siguientes a su recepción en el registro electrónico del Banco de España, y que la resolución sobre el cumplimiento por parte del Banco de España es un requisito previo para la presentación de una solicitud de participación en un sistema de pago[13].

## 2. Observaciones

2.1 *Resiliencia operativa digital*

2.1.1 El anteproyecto de ley modifica el ámbito de aplicación de determinadas disposiciones del Reglamento DORA para incluir a los operadores de sistemas de pago, operadores de esquemas de pago, operadores de acuerdos de pago electrónico y los procesadores de pago, no solo que presten servicios en España, sino también que estén sujetos a la supervisión o vigilancia de las autoridades españolas. Con arreglo al anteproyecto de ley, estas entidades deben cumplir las disposiciones del Reglamento DORA destinadas a garantizar el buen funcionamiento de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y las relativas la externalización en entidades terceras. Como

9 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 (DO L, 2024/886, 19.3.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/886/oj).

10 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, DO L 166 de 11.6.1998, p. 45, EL: http://data.europa.eu/eli/dir/1998/26/oj).

11 Directiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, sobre servicios de pago en el mercado interior y por la que se modifican las Directivas 2002/65/CE, 2009/110/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 y se deroga la Directiva 2007/64/CE (DO L 337 de 23.12.2015, p. 35, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2015/2366/oj).

12 Véase el artículo 15 del anteproyecto de ley, que introduce un nuevo artículo 8 *bis* en el Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financiera, «BOE» núm. 284, de 24 de noviembre de 2018, páginas 114474 a 114568 (95 págs.) (en lo sucesivo, «Real Decreto-ley 19/2018»).

13 Véase el artículo 15 del anteproyecto de ley, que introduce un nuevo artículo 8 *bis*, apartado 2, en el Real Decreto-ley 19/2018.

consecuencia de ello, los proveedores de servicios tecnológicos y técnicos quedan sujetos al anteproyecto de ley a través de estas entidades.

2.1.2 El Reglamento DORA permite a los Estados miembros — hasta que se establezca en la Unión un régimen armonizado y la supervisión de los operadores de sistemas de pago y las entidades de procesamiento— inspirarse en los requisitos de resiliencia operativa digital establecidos en el Reglamento DORA al aplicar normas a los operadores de sistemas de pago y las entidades de procesamiento controlados en sus propias jurisdicciones, con vistas a aplicar prácticas de mercado similares[14]. Esta es la primera vez que se consulta al BCE sobre un anteproyecto de ley por el que se implementa esta opción bajo el Reglamento DORA.

2.1.3 El BCE acoge con satisfacción que el anteproyecto de ley limite el ámbito de aplicación de determinadas disposiciones del Reglamento DORA a las entidades sujetas a supervisión o vigilancia por parte de las autoridades españolas pertinentes, en línea con la redacción del Reglamento DORA, que se refiere a los «operadores de sistemas de pago y a las entidades de procesamiento controlados en sus propias jurisdicciones»[15].

2.1.4 A este respecto, el BCE recuerda que, en su dictamen sobre la propuesta de Reglamento DORA[16], celebraba la exclusión de los sistemas de pago, los esquemas de pago y acuerdos de pago del Reglamento DORA, habida cuenta de la existencia de un marco de vigilancia del Eurosistema ya aplicable[17].

2.1.5 El BCE se congratula de que el anteproyecto de ley excluya del ámbito de aplicación de los requisitos establecidos en el Reglamento DORA a los operadores de sistemas de pago identificados como sistemas de pago de importancia sistémica (SIPS) con arreglo al Reglamento SIPS. La referencia del anteproyecto de ley al Reglamento (UE) n.º 795/2014 derogado debe actualizarse haciendo referencia a la versión vigente del Reglamento SIPS[18].

---

14 Véase el considerando 104 del Reglamento DORA.

15 Véase el considerando 104 del Reglamento DORA.

16 Véanse los apartados 2.1.1 y 2.1.2 del Dictamen CON/2021/20 del Banco Central Europeo, de 4 de junio de 2021, acerca de una propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la resiliencia operativa digital del sector financiero (DO C 343 de 26.8.2021, p. 1). Todos los dictámenes emitidos por el BCE se publican en EUR-Lex.

17 El BCE también llama la atención de las autoridades españolas sobre la sección 3.2 del Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo y al Comité Económico y Social Europeo sobre la revisión de la Directiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre servicios de pago en el mercado interior (COM/2023/365 final), que incluye lo siguiente: «El Reglamento sobre la resiliencia operativa digital del sector financiero encargó a la Comisión, en el contexto de la revisión de la DSP2, que estudiara la inclusión de los «operadores de sistemas de pago y entidades que participen en actividades de procesamiento de pagos» en el ámbito de aplicación de la DSP2, lo que permitiría, en consecuencia, su inclusión en el ámbito de aplicación del Reglamento DORA. La Comisión ha llegado a la conclusión de que, en esta fase, dicha inclusión sería prematura. No existe un punto de vista predominante sobre esta cuestión entre las partes interesadas, ya sean privadas o públicas, consultadas por la Comisión durante su revisión de la segunda Directiva sobre servicios de pago, y todavía no se ha observado un claro perjuicio o riesgo para los consumidores u otros agentes del mercado. Muchos de los servicios actualmente excluidos y sus proveedores ya están sometidos a la vigilancia del Banco Central Europeo/Eurosistema o están a punto de quedar sometidos a ella (sobre la base del artículo 127, apartado 2, del Tratado). Los esquemas y los denominados «acuerdos» (como los monederos digitales) están cubiertos por el nuevo marco de vigilancia de PISA del Eurosistema, que se está implantando de manera progresiva. Por lo tanto, existiría un riesgo significativo de duplicación si se añadiera un nuevo nivel de supervisión de la UE al nivel existente de vigilancia del BCE y el Eurosistema sin disponer de pruebas sólidas que justifiquen su necesidad».

18 Reglamento (UE) 2025/1355 del Banco Central Europeo, de 2 de julio de 2025, sobre los requisitos de vigilancia de los sistemas de pago de importancia sistémica (BCE/2025/22) (DO L 2025/1355, 14.7.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/1355/oj).

2.1.6 Atendiendo a las consideraciones anteriores, y recordando, de paso, uno de sus dictámenes anteriores[19], el BCE sugiere que, al activar, a escala nacional, la opción del considerando 104 del Reglamento DORA, y al ejercer la vigilancia sobre determinadas entidades supervisadas dentro de su jurisdicción, los Estados miembros deben tener debidamente en cuenta los marcos y políticas de vigilancia del Eurosistema existentes[20]. El BCE considera que esto garantizará que las prerrogativas nacionales se ejerzan de manera que se promueva un enfoque más armonizado de la vigilancia en toda la Unión, evitando al mismo tiempo cualquier posible duplicación de requisitos y acciones de vigilancia. Por último, el BCE recuerda su facultad de dictar reglamentos para garantizar unos sistemas de compensación y liquidación eficientes y sólidos en virtud del artículo 22 de los Estatutos del SEBC.

2.1.7 Por último, el BCE también desea destacar que los términos «operadores de esquemas de pago» y «operadores de acuerdos de pago» no son términos comúnmente utilizados en el derecho de la Unión ni en general y, por tanto, para garantizar la coherencia y la claridad, los Estados miembros al legislar deben optar por una terminología establecida y reconocida, utilizada, por ejemplo, en el marco de vigilancia del Eurosistema para instrumentos, esquemas y acuerdos de pago electrónico.

2.2 *Acceso a los sistemas de pago*

2.2.1 Las disposiciones del anteproyecto de ley sobre las condiciones para solicitar la participación en sistemas de pago designados por parte de entidades de pago y de dinero electrónico[21] transponen al derecho español las disposiciones pertinentes del derecho de la Unión[22]. En este sentido, el BCE entiende que, de conformidad con las disposiciones pertinentes del derecho de la Unión,corresponde a las autoridades competentes del Estado miembro de origen la autorización y la supervisión prudencial de las entidades de pago y de las entidades de dinero electrónico, incluido el cumplimiento de las condiciones mencionadas[23]. El BCE entiende que la función del Banco de España como autoridad responsable de decidir sobre el cumplimiento de estas disposiciones del

19 Véanse los apartados 2.4 y 3.1.3 del Dictamen CON/2024/42.

20 Véanse los documentos «ECB's Revised oversight framework for retail payment systems», febrero de 2016, «Revised assessment methodology for payment systems», junio de 2018, «Eurosystem oversight framework for electronic payment instruments, schemes and arrangements», noviembre de 2021, «Cyber resilience oversight expectations for financial market infrastructures», diciembre de 2018, y la *Política del Eurosistema para la identificación y la vigilancia de los proveedores de servicios críticos de las infraestructuras del mercado financiero*, agosto de 2017. Disponibles en inglés en la dirección del BCE en internet, www.ecb.europa.eu.

21 Véase el artículo 15 del anteproyecto de ley, que introduce un nuevo artículo 8 *bis* en el Real Decreto-ley 19/2018.

22 Véase, en particular, el artículo 35 bis de la DSP2, introducido por el artículo 3, apartado 3, del Reglamento (UE) 2024/886.

23 Por lo que se refiere a las entidades de pago, véanse el artículo 5, el artículo 22, apartado 4, el artículo 23 y el artículo 35 *bis* de la DSP2. El artículo 4, apartado 1, de la DSP2 define «Estado miembro de origen» como uno de los siguientes: a) el Estado miembro en el que el proveedor de servicios de pago tenga fijado su domicilio social, o b) si el proveedor de servicio de pago no posee domicilio social con arreglo a la legislación nacional, el Estado miembro en el que tenga fijada su administración central. Por lo que se refiere a las entidades de dinero electrónico, véanse el artículo 35 *bis* de la DSP2 y el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/110/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, sobre el acceso a la actividad de las entidades de dinero electrónico y su ejercicio, así como sobre la supervisión prudencial de dichas entidades, por la que se modifican las Directivas 2005/60/CE y 2006/48/CE y se deroga la Directiva 2000/46/CE, (DO L 267 de 10.10.2009, p. 7, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2009/110/oj), de acuerdo con el cual el artículo 5, el artículo 22, apartado 4, y el artículo 23 de la DSP2 se aplicarán, entre otras, a las entidades de dinero electrónico, *mutatis mutandis*.

anteproyecto de ley por parte de las entidades de pago y de dinero electrónico se limita a aquellas entidades de pago y de dinero electrónico autorizadas por el Banco de España[24].

2.2.2 El BCE también entiende que la función del Banco de España como autoridad responsable de decidir el cumplimiento de estas condiciones por parte de las entidades de pago y de dinero electrónico por él autorizadas no debe limitarse al acceso de estas entidades a los sistemas de pago designados en España, sino a todos los sistemas de pago designados en la Unión. En su estado actual, el anteproyecto de ley no es claro a este respecto. Por lo tanto, para evitar cualquier posible duda, el BCE sugiere que se incluya la redacción necesaria para aclarar explícitamente este punto.

El presente dictamen se publicará en EUR-Lex.

Hecho en Fráncfort del Meno el 16 de diciembre de 2025.

[firmado]

*La presidenta del BCE*

Christine LAGARDE

24 El artículo 3, apartado 1, de la Ley 21/2011, de 26 de julio, de dinero electrónico, «BOE» núm. 179, de 27/07/2011) define como «entidad de dinero electrónico» a las entidades a las cuales se haya otorgado autorización para emitir dinero electrónico; su artículo 4, apartado 1, establece que la autorización de la creación de las entidades de dinero electrónico corresponde al Banco de España, y su artículo 4, apartado 4, aclara que la autorización de las entidades de dinero electrónico con forma societaria requerirá que su administración central, su domicilio social y una parte de sus actividades de prestación de servicios de pago se encuentren en España. El artículo 11, apartado 2, del Real Decreto-ley 19/2018 establece que corresponde al Banco de España autorizar la creación de entidades de pago, y su artículo 11, apartado 3, aclara que la autorización de entidades de pago requerirá que su administración central, su domicilio social y una parte de sus actividades de prestación de servicios de pago se encuentren en España.