

IMPORTANTE MODIFICACIÓN DE LA NORMATIVA EUROPEA SOBRE SERVICIOS DE PAGO

Marisa Aparicio

*Profesora titular de Derecho Mercantil
Universidad Autónoma de Madrid*

Fecha de publicación: 30 de agosto de 2013

I.- Introducción

El pasado 24 de julio, la Comisión Europea aprobó un conjunto normativo por el que se actualiza el actual sistema de servicios de pago europeo. Se trata de una Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre servicios de pago en el mercado interior (DSP 2), por la que se modifican las Directivas 2002/65/CE, 2013/36/UE y 2009/110/CE, y se deroga la Directiva 2007/64/CE, así como de una Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las tasas de intercambio para operaciones de pago basados en tarjetas.

Con estas normas se pretende reforzar el cambio de hábitos en materia de pagos de los consumidores europeos, lo cual ya es bastante significativo por el cada vez mayor número de pagos efectuados mediante tarjetas de débito o de crédito, la expansión del comercio electrónico, así como la creciente popularidad de los teléfonos inteligentes. Todo ello ha provocado la emergencia de nuevos medios de pago, y la UE considera, en consonancia con la Estrategia Europea 2020 y la Agenda Digital, llegado el momento de aprovechar la situación para contribuir a un mayor desarrollo del mercado europeo de pagos electrónicos.

II.- Explicación detallada de la Propuesta de DSP2

El texto preliminar de la Propuesta de Directiva contiene un resumen que pretende facilitar el proceso decisorio, esquematizando las principales modificaciones introducidas en relación con la DSP que se deroga, y que, por su interés, se reproduce a continuación.

Artículo 2. Ámbito de aplicación: Se propone ampliar tanto el ámbito de aplicación geográfico como las monedas cubiertas.

Artículo 2.1: Las disposiciones de la DSP sobre transparencia y requisitos de información se aplicarán también a las operaciones de pago con terceros países, en las que solo uno de los proveedores de servicios de pago esté situado en la Unión Europea, por lo que se refiere a las partes de la operación que se lleven a cabo en la Unión Europea.

Artículo 2.2: Las disposiciones de la DSP sobre transparencia y requisitos de información no se aplicarán solo a las monedas de la UE, como actualmente, sino que se harán extensivas a todas las monedas.

Artículo 3. Exclusiones del ámbito de aplicación: Esta disposición aclara y actualiza las exclusiones del ámbito de aplicación previstas en la Directiva actual en relación con una serie de actividades de pago (o relacionadas con los pagos).

Artículo 3.b): La exención en favor de los «agentes comerciales» se ha modificado de tal forma que solo se aplique a aquellos que actúen por cuenta bien del ordenante, bien del beneficiario, y no a los que actúen por cuenta de ambos. La exención contenida en la DSP vigente se ha venido utilizando cada vez más respecto de las operaciones de pago procesadas por plataformas de comercio electrónico por cuenta tanto del vendedor (beneficiario), como del comprador (ordenante), lo que supone una desviación con respecto a la finalidad de la exención, cuya aplicación debe, pues, circunscribirse.

Artículo 3.k): La exención relativa a las «redes limitadas» se ha venido aplicando cada vez más a grandes redes que llevan aparejados elevados volúmenes de pagos y amplias gamas de productos y servicios. Esto se desvía claramente del propósito inicial de la exención, al dejar fuera del marco regulador considerables volúmenes de pagos y crear una desventaja competitiva en detrimento de los agentes del mercado regulados. La nueva definición, que se ajusta a la definición de las redes limitadas establecida en la Directiva 2009/110/CE, contribuirá a reducir estos riesgos.

Artículo 3.l): La actual exención relativa a las telecomunicaciones (o los contenidos digitales) se redefine con un enfoque más restringido, de forma que se aplique exclusivamente a los servicios de pago auxiliares prestados por proveedores de redes o servicios de comunicación electrónica, como, por ejemplo, los operadores de telecomunicaciones. La exención se aplicará al suministro de contenidos digitales por terceros, con sujeción a ciertos límites fijados en la Directiva. Cabe esperar que la nueva definición establezca condiciones de competencia equitativas entre los diferentes

proveedores y responda más eficazmente a las necesidades de protección de los consumidores en el ámbito de los pagos.

Supresión del antiguo artículo 3.o): La exclusión de la DSP de los servicios de cajeros automáticos ofrecidos por operadores independientes dio lugar a la creación de redes de cajeros automáticos en las que se cobraba a los consumidores elevadas comisiones por retirar dinero. Esta disposición parece haber alentado a las redes de cajeros automáticos existentes y de las que son propietarias entidades bancarias a poner fin a la relación contractual que mantenían con otros proveedores de servicios de pago, con vistas a poder cobrar directamente a los consumidores comisiones más altas. Procede, por tanto, suprimir esta exención.

Artículo 9. Requisitos de salvaguardia: Los requisitos de salvaguardia se racionalizarán y los aplicables a las entidades de pago autorizadas con arreglo a la DSP se armonizarán en mayor medida, reduciendo, en particular, las posibilidades con que cuentan actualmente los Estados miembros de limitar los requisitos de salvaguardia y restringir el número de métodos de salvaguardia posibles, en aras de unas condiciones de competencia más equitativas y de una mayor seguridad jurídica.

Artículo 14. Punto de acceso electrónico europeo a través de la ABE: Un punto único de acceso electrónico fomentará la transparencia de las entidades de pago autorizadas y registradas, puesto que va aparejado a la interconexión de los registros públicos nacionales en toda la Unión.

Artículo 27. Requisitos: Se ampliará la posibilidad de aplicar un «régimen simplificado» a las «pequeñas entidades de pago», de tal manera que englobe un mayor número de pequeñas entidades, dado que algunos Estados miembros han tenido experiencias negativas (p.ej., de insolvencia) con pequeños proveedores de servicios de pago cuya actividades rebasaban el umbral vigente para el régimen de exención. El objetivo es lograr el justo equilibrio, evitando, por un lado, imponer una carga normativa innecesaria a las entidades muy pequeñas y asegurando, por otro, que los usuarios de servicios de pago disfruten de la debida protección.

Artículo 29. Acceso a sistemas de pago: Este artículo precisa las normas en materia de acceso a los sistemas de pago, aclarando para ello las condiciones de acceso indirecto de las entidades de pago a los sistemas de pago designados con arreglo a la Directiva 98/26/CE (Directiva sobre la firmeza de la liquidación), de modo comparable al acceso de que disfrutaban las entidades de crédito más pequeñas.

Artículo 55, apartados 3 y 4. Gastos aplicables: Esta norma armonizará en mayor medida las prácticas en materia de aplicación de recargos, teniendo debidamente en cuenta la Directiva 2011/83/UE, sobre los derechos de los consumidores, y la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las tasas de intercambio para operaciones de pago basadas en una tarjeta, presentada por la Comisión simultáneamente a la presente propuesta. La flexibilidad que ofrece la DSP vigente, que permite a los comerciantes cobrar al ordenante un recargo, ofrecerle una reducción o incitarle de algún otro modo a utilizar los medios de pago más eficientes, con la circunstancia añadida de que los Estados miembros pueden prohibir o limitar tales recargos en su territorio, ha dado lugar a una extrema heterogeneidad del mercado. Trece Estados miembros han hecho uso de la opción de prohibir los recargos, al amparo de la DSP vigente. Los diferentes regímenes existentes en los Estados miembros crean problemas y confusión tanto entre los comerciantes como entre los consumidores, en concreto al vender o comprar por internet productos o servicios en otro Estado miembro. La prohibición de los recargos propuesta está directamente vinculada con la limitación de las tasas de intercambio, prevista en la propuesta antes mencionada de Reglamento sobre las tasas de intercambio para operaciones de pago basadas en una tarjeta.

Dada la reducción significativa de las tasas que el comerciante deberá pagar a su banco, los recargos no se justificarán ya en los pagos con tarjetas cuyas tasas multilaterales de intercambio estén reguladas, que representarán más del 95 % del mercado de tarjetas de particulares. Las normas propuestas contribuirán así a que los consumidores tengan una mejor experiencia al pagar con tarjeta en la Unión y utilicen más las tarjetas de pago que el efectivo.

En lo que respecta a las tarjetas no sujetas a la regulación de las tasas de intercambio, con arreglo a la propuesta a ese respecto antes mencionada, esto es, las tarjetas de empresas y las tarjetas de sistemas tripartitos, los comerciantes seguirán teniendo la posibilidad de aplicar un recargo, siempre que este se corresponda con el coste real soportado, teniendo debidamente en cuenta la Directiva 2011/83/UE.

Artículos 65 y 66. Responsabilidad del proveedor de servicios de pago y del ordenante por las operaciones de pago no autorizadas: Las modificaciones propuestas racionalizarán y armonizarán en mayor medida las normas en materia de responsabilidad en las operaciones no autorizadas, ofreciendo una protección reforzada de los intereses legítimos de los usuarios de servicios de pago. Salvo en caso de fraude o negligencia grave, el importe máximo que, en cualquier circunstancia, un usuario de servicios de pago podría verse obligado a desembolsar de realizarse una operación de

pago no autorizada descenderá del actual importe de 150 EUR a 50 EUR. Se aclarará asimismo que los pagos con retraso no dan necesariamente lugar a devolución.

Artículo 67. Devoluciones por operaciones de pago iniciadas por un beneficiario o a través del mismo: Esta disposición aporta ciertas aclaraciones sobre el derecho a devolución en las operaciones de adeudo domiciliado, adaptándolo a lo previsto en el código normativo del sistema central de adeudos domiciliados de la SEPA (*SEPA Core Direct Debit Rulebook*), siempre que los bienes o servicios por los que se haya pagado no hayan sido aún consumidos. Con arreglo a las normas actuales, se aplican regímenes de devolución diferentes en lo que respecta a los adeudos domiciliados, dependiendo de que se haya dado una autorización previa, de que el importe supere el importe previsto o de que se haya acordado otro derecho.

Artículo 85. Medidas de seguridad: Las normas propuestas abordan los aspectos de la seguridad y la autenticación, en consonancia con la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la seguridad de las redes y de la información que ha presentado la Comisión.

Títulos I a V y anexo I, punto 7. Inclusión de nuevos servicios y proveedores de servicios que permiten el acceso a las cuentas de pago: La DSP vigente no se aplica a estos agentes, ya que no disponen en ningún momento de los fondos del ordenante o del beneficiario. La actual falta de regulación de estos proveedores terceros ha suscitado, al menos en algunos Estados miembros, ciertas inquietudes en lo tocante a la seguridad, la protección de los datos y la responsabilidad, a pesar de los beneficios potenciales que dichos servicios y proveedores aportan. La propuesta incorpora al ámbito de aplicación de la DSP los proveedores de servicios terceros que ofrecen, en particular, servicios de iniciación de pagos basados en la banca en línea (anexo I, punto 7). Cabe esperar que se promuevan así nuevas soluciones de pago electrónico de bajo coste en internet, garantizando al mismo tiempo un nivel adecuado de seguridad, protección de datos y responsabilidad. Para poder prestar servicios de iniciación de pagos, los proveedores terceros estarían sujetos a obligaciones de autorización o registro y de supervisión, al igual que las entidades de pago (título II). Como los demás proveedores de servicios, tendrán derechos y obligaciones armonizados, debiendo cumplir en particular requisitos de seguridad (artículos 85 y 86). Las normas previstas regularán, en concreto, las condiciones de acceso a información sobre las cuentas (artículo 58) y los requisitos de autenticación (artículo 87) y rectificación de operaciones (artículos 63 y 64), y establecerán un reparto equilibrado de la responsabilidad (artículos 65 y 66). Los nuevos proveedores de servicios de pago se verán beneficiados por este nuevo régimen,

con independencia de que dispongan o no, en algún momento, de los fondos del ordenante o del beneficiario.

Capítulo 6. Procedimientos de reclamación y de recurso extrajudicial para la resolución de litigios: Estas disposiciones promoverán el cumplimiento efectivo de la Directiva. Las nuevas medidas actualizan los requisitos en materia de procedimientos de reclamación y recurso extrajudicial y las oportunas sanciones.

Artículo 92. Sanciones: En consonancia con otras propuestas recientes en el sector de servicios financieros, los Estados miembros estarán obligados a adaptar mutuamente sus sanciones administrativas, y a velar por que puedan imponerse medidas y sanciones administrativas adecuadas en caso de infracción de la Directiva y por que estas sanciones se cumplan debidamente.

Autoridad Bancaria Europea: La Directiva prevé varios ámbitos en los que se requerirá la colaboración de la ABE, atendiendo a su capacidad para contribuir a un funcionamiento consecuente y coherente de los mecanismos de supervisión (con arreglo al Reglamento (UE) nº 1093/2010). En particular, se pedirá a la ABE que emita directrices y elabore proyectos de normas técnicas de regulación en diversas áreas, por ejemplo para clarificar las normas relativas al «pasaporte» de las entidades de pago que operen en varios Estados miembros, o para asegurar que se establezcan requisitos de seguridad adecuados.

III. Entrada en vigor

Tanto la Propuesta de Directiva como la de Reglamento establecen que su entrada en vigor se producirá a los veinte días de su publicación oficial, lo que a finales de agosto, aún no ha ocurrido.