

LA NUEVA ESTRATEGIA DE PAGOS MINORISTAS DE LA UNIÓN EUROPEA

The European Union's new Retail Payments Strategy

ANDREA CASTILLO OLANO

Personal investigador en formación. Universidad de Zaragoza

Revista de Derecho del Sistema Financiero 1
<https://doi.org/10.32029/2695-9569.01.12.2021>
Marzo 2021
Págs. 385–400

RESUMEN: La innovación digital está remodelando los mercados financieros y la Unión Europea ha presentado un gran paquete de medidas para impulsar un mercado único de finanzas digitales. Aquí se enmarca la nueva Estrategia de Pagos Minoristas, que se estudia en este trabajo. Después de contextualizarla, se presentan los pilares de actuación sobre los que se pretende dar respuesta a la evolución del mercado de pagos minoristas, junto con las acciones clave que lo harán posible. Estas se refieren fundamentalmente a la revisión de la legislación vigente en la materia, así como al estudio de la procedencia de proponer nueva legislación con relación a aspectos concretos.

PALABRAS CLAVE: Pagos minoristas, Servicios de pago, Fintech, Finanzas digitales, Tarjetas de pago.

ABSTRACT: Digital innovation is reshaping financial markets so the European Union has published the digital finance package to promote a digital finance single market. This package includes the retail payments strategy which is studied in this paperwork. After a brief exposition about the payment market context, the pillars for strategic actions are presented, as well as the key actions planned to respond to the retail payments market evolution. These are essentially about adapting current legislation and evaluating if new rules concerning specific matters are needed.

KEYWORDS: Retail payments, Payment services, Fintech, Digital finances, Payment cards.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: EL PAQUETE DE MEDIDAS PARA LAS FINANZAS DIGITALES Y EL MERCADO DE PAGOS DE LA UNIÓN EUROPEA. II. PILAR 1. MÁS SOLUCIONES DE PAGO DIGITAL INMEDIATO DE ALCANCE PANEUROPEO. 1. *Pagos inmediatos como la «nueva*

normalidad». 2. Reforzar la confianza de los usuarios y la seguridad. 3. A vueltas con el dinero en efectivo y las monedas digitales de banco central (CBDC). III. PILAR 2. MERCADOS DE PAGOS MINORISTAS INNOVADORES Y COMPETITIVOS. IV. PILAR 3. SISTEMAS DE PAGOS MINORISTAS, Y OTRAS INFRAESTRUCTURAS DE APOYO, EFICIENTES E INTEROPERABLES. V. PILAR 4. PAGOS INTERNACIONALES EFICIENTES, INCLUIDAS LAS REMESAS. VI. A MODO DE CONCLUSIÓN. VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN: EL PAQUETE DE MEDIDAS PARA LAS FINANZAS DIGITALES Y EL MERCADO DE PAGOS DE LA UNIÓN EUROPEA

La Comisión Europea adoptó el 24 de septiembre de 2020 un paquete de medidas sobre finanzas digitales, entre las que se incluía la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una Estrategia de Pagos Minoristas para la UE (COM/2020/592 final)¹. La estrategia pretende impulsar un mercado único de finanzas digitales que sitúe a Europa al frente del sector y dar respuesta al fenómeno internacional de remodelación de los mercados financieros provocado por la innovación digital.

La Comisión ha reconocido que el mercado de pagos minoristas está a la vanguardia de la innovación, ha adquirido una importancia estratégica en los últimos años y cuenta con grandes perspectivas a corto plazo. Se confirma así desde instancias europeas lo que la doctrina española, tanto jurídica como económica, venía anunciando y es que la profunda transformación de la operativa en el sector financiero ha dado lugar a la necesidad de desarrollar también el Derecho en el ámbito de los medios de pago, al tiempo que evoluciona la realidad fáctica que regula², ya que la irrupción de nuevos proveedores de servicios de pago (en adelante, PSP) y, sobre todo, la aparición de nuevos servicios en este mercado ha ampliado y difuminado la delimitación jurídica que hasta ahora se había definido por la legislación europea³.

Si bien es cierto que por ahora la innovación ha consistido fundamentalmente en mejorar las interfaces –la mayoría de las soluciones de pago desarrolladas se basa en tarjetas o transferencias bancarias–, no lo es menos que la irrupción en el mercado de grandes empresas tecnológicas y su capacidad para competir con los operadores preexistentes evidencia un cambio en la tendencia, en particular, fomentada por la interactividad social, los dispositivos móviles y el procesamiento inteligente de datos⁴. A casi nadie

1. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2020:592:FIN>.
2. En este sentido, ALCALÁ DÍAZ, M.A., “Digitalización y medios de pago: hacia un nuevo modelo de integración del sistema de pagos minoristas” en MUÑOZ PÉREZ (dir.): *Revolución digital, derecho mercantil y token economía*, Tecnos, 2019, pp. 507; y GUERSENT, O.: “La transformación digital de los instrumentos de pago”, *Papeles de Economía Española*, n.º 149, 2016, pp. 58 a 77.
3. PEÑAS MOYANO, M. J., *Régimen Jurídico de los servicios de pago en el Derecho español* (Monografía n.º 1, RDSisFin). Thomson Reuters-Aranzadi, 2020, p. 23.
4. PEÑAS MOYANO, M. J., *Régimen Jurídico...*, cit., p. 24.

les resultan ya extraños términos vinculados a los pagos digitales como el internet de las cosas, la tecnología ponible –wearable–, la autenticación por medios digitales o las monedas virtuales.

Sin embargo, la legislación europea vigente parece no dar respuesta a este mercado, cuya demanda es cada vez más exigente. A pesar de que las sucesivas normas en la materia han tratado de adaptar los conceptos jurídicos tradicionales a las nuevas soluciones técnicas, la doctrina señala ciertos desafíos que persisten, especialmente en lo que se refiere a la heterogeneidad en la supervisión y en la protección de los consumidores, así como los retos que plantea el carácter transnacional de los servicios y su digitalización⁵. La Comisión no es ajena a esta realidad y reconoce que, pese a los avances que han supuesto tanto la zona SEPA⁶ como la armonización legislativa, el mercado de pagos minoristas de la Unión Europea sigue fragmentado. Las razones que identifica son, de un lado, que no todas las soluciones nacionales de pago con tarjeta funcionan a nivel transfronterizo; la mayoría de las soluciones de pago inmediato tampoco; y, además, el mercado adolece de cierta falta de competencia.

Así, para corregir estas carencias, la Comisión Europea ha elaborado esta estrategia diferenciada de la más general Estrategia de Finanzas Digitales⁷, con el objetivo de conseguir un mercado de pagos altamente competitivo que beneficie a todos los Estados miembros, con independencia de la moneda que usen, y en el que todos los participantes puedan competir en condiciones justas y equitativas para ofrecer soluciones de pago innovadoras y punteras.

La Comisión explicita cuál es la visión que tiene para los pagos minoristas en Europa a corto plazo, exponiendo tres aspectos. Primero, que los usuarios cuenten con un amplio abanico de soluciones de pago de calidad, “respaldadas por un mercado de pagos competitivo e innovador, y sustentadas en infraestructuras seguras, eficientes y accesibles”. Segundo, que las soluciones de pago sean competitivas, de origen europeo y carácter paneuropeo y que ayuden a “consolidar la soberanía económica y financiera de Europa”. Tercero, que la Unión Europea contribuya a mejorar los pagos internacionales potenciando así la relevancia internacional del euro y la “autonomía estratégica abierta” de la Unión.

Para ello, propone cuatro pilares de actuación estratégica, y en cada uno de ellos determinadas acciones clave temporalizadas entre 2020 y 2024.

5. PEÑAS MOYANO, M. J., *Régimen Jurídico...*, cit., pp. 33 a 35.

6. <https://www.sepa.es/sepa/es/>.

7. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una Estrategia de Finanzas Digitales para la UE (COM/2020/591 final). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020DC0591>.

II. PILAR 1. MÁS SOLUCIONES DE PAGO DIGITAL INMEDIATO DE ALCANCE PANEUROPEO

Este es el Pilar más desarrollado en la comunicación. En él se abordan diversos temas, a menudo interconectados, que se recogen a continuación en orden distinto al seguido por la Comisión con la sencilla intención de facilitar su comprensión y hacer más evidente la relación entre unos y otros.

1. PAGOS INMEDIATOS COMO LA «NUEVA NORMALIDAD»

Se pretende que los pagos inmediatos se conviertan en la nueva normalidad. La Comisión, reitera así su interés prioritario por este tipo de pagos, que ya reconoció en su comunicación titulada “Hacia una mayor relevancia internacional del euro”, de diciembre de 2018⁸. Se entiende que el desarrollo de los sistemas de pago inmediato, en combinación con los servicios de pago por móvil, complementarían los sistemas de tarjetas aumentando así la eficiencia del mercado de pagos europeo y la autonomía de la Unión Europea en esta materia. De hecho, se considera que es la iniciativa más relevante en el proceso SEPA, conociéndose como *eSEPA* o SEPA 2.0⁹. La Comisión quiere que a finales de 2021 los pagos inmediatos se hayan generalizado, lo que dependerá de los avances que se consigan en materia de normas, de soluciones para los usuarios finales y de infraestructuras¹⁰.

Las aplicaciones de los pagos inmediatos que se están tratando de potenciar son las de punto de venta, tanto en tienda física como en línea, un ámbito tradicionalmente dominado por los sistemas de tarjeta de pago. La Comisión insiste en que el usuario final tenga a su disposición una variedad de soluciones y, en este sentido, ha explicitado su apoyo a la labor llevada a cabo por el Consejo de Pagos Minoristas en Euros (ERPB, por sus siglas en inglés) y por el Consejo Europeo de Pagos (EPC, por sus siglas en inglés). El primero, en relación con la interoperabilidad de las soluciones de pago inmediato para los pagos en tiendas y en comercios electrónicos, soluciones para usuarios finales basadas en la iniciación de pagos desde dispositivos móviles y soluciones de pago inmediato en el punto de interacción. El segundo, desarrollando los sistemas de búsqueda de proxy SEPA (*SEPA Proxy look-up*) y de envío de solicitudes de pago (*Request-to-Pay*), y

8. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2018:0796:FIN:ES:PDF>.

9. PEÑAS MOYANO, M. J., *Régimen Jurídico...*, cit., p. 159.

10. La interoperabilidad de las infraestructuras a nivel transfronterizo en la Unión Europea para la compensación y liquidación de pagos inmediatos es de hecho el obstáculo principal para la generalización de los pagos inmediatos, y sobre esto está trabajando el BCE. Se recomienda la lectura de su nota de prensa “ECB takes steps to ensure pan-European reach of instant payments” disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/paym/intro/news/html/ecb.mipnews200724.en.html>.

de funcionalidades como la facturación electrónica (*e-invoice presentment*) y los recibos electrónicos (*e-receipts*).

Para que estas nuevas aplicaciones tengan éxito y los pagos inmediatos se generalicen es indispensable contar con unas normas uniformes para la ejecución de las operaciones de pago, y unos derechos y obligaciones recíprocos y homogéneos en toda la Unión Europea. Al igual que sucedió con los adeudos domiciliados y las transferencias SEPA, el EPC desarrolló en 2017 un esquema para los pagos inmediatos en euros, SCT Inst¹¹, según el cual los fondos están disponibles para el beneficiario en menos de 10 segundos –es el esquema que utiliza por ejemplo el servicio “Bizum”–. Sin embargo, no todos los PSP de la Unión se han adherido aún a dicho esquema, por lo que la acción clave de la Comisión será valorar la proposición de legislación que exija esta adhesión para final de 2021.

De hecho, una condición *sine qua non* para la consecución de este mercado único es “sacar el máximo partido de la zona única de pagos en euros”. Seis años después de la fecha límite de migración a las transferencias SEPA y los adeudos domiciliados SEPA para los Estados miembros de la zona del euro, y cuatro años después de la fecha límite de migración para los Estados miembros no pertenecientes a la zona del euro, su implantación todavía no es total. La Comisión señala que es necesario acabar con la de denegación de las domiciliaciones SEPA transfronterizas (discriminación basada en el IBAN) que constituyen una infracción del Reglamento SEPA¹² confirmada por la jurisprudencia del TJUE¹³. Al respecto, la Comisión encomienda a las autoridades nacionales investigar y subsanar estas infracciones para hacer cumplir lo dispuesto en el Reglamento SEPA.

Pero más allá de esto, con carácter general, es necesario mejorar la aceptación de los pagos digitales, para lo cual la Comisión realizará un estudio en 2022, centrado en la aceptación por parte de las PYMEs y las Administraciones públicas, y, caso de detectar un bajo grado de aceptación, buscará las posibles causas y propondrá, si procede, medidas legislativas.

2. REFORZAR LA CONFIANZA DE LOS USUARIOS Y LA SEGURIDAD

Se pretende reforzar la confianza de los consumidores en los pagos inmediatos, que plantean retos en términos de blanqueo de capitales y de irrevocabilidad de los pagos, especialmente en caso de fraude o de ejecución

11. Para más información consúltese <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/sepa-instant-credit-transfer>.

12. 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. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32012R0260>.

13. Véase la STJUE de Verein für Konsumenteninformation contra Deutsche Bahn [C-28/18, EU:C:2019:673 (5 de septiembre de 2019)] (TJCE 2019, 173).

defectuosa de operaciones. Esta cuestión será igualmente abordada en el marco de la revisión de la Segunda Directiva de Servicios de pago (DSP2)¹⁴, evaluando si la protección del usuario es equivalente en los pagos inmediatos y otros instrumentos tradicionales. También se quiere valorar el efecto de las comisiones que se cobran a los consumidores por los pagos inmediatos y, en su caso, se establecerán límites legales. Al mismo tiempo, se estudiará la necesidad de adoptar medidas específicas para mejorar la eficacia de la gestión de crisis de los sistemas de pago y garantizar la existencia de medidas sólidas de reducción del riesgo de liquidez que puede derivar de los rápidos movimientos de fondos fruto de los pagos inmediatos.

Por otro lado, y en aras de la innovación y seguridad de los pagos electrónicos, el aprovechamiento del potencial de la autenticación electrónica a efectos de la autenticación de clientes se identifica como un objetivo primordial. La Comisión se ha comprometido a estudiar junto con la ABE la promoción del uso de identidad electrónica y las soluciones basadas en los servicios de confianza. Además, en el contexto de la revisión del Reglamento eIDAS¹⁵ –que prevé, entre otras cosas, ampliar su aplicación al sector privado– la Comisión anunció en la Estrategia de Finanzas Digitales que elaborará para 2024 un marco jurídico que hará posible el uso de soluciones de identidad digital interoperables y permitirá el acceso rápido y sencillo de los nuevos clientes a los servicios financieros, incluidos los servicios de pago.

No obstante, la Comisión teme que estas acciones clave de carácter legislativo no sean suficientes y reconoce los desafíos a los que podrían enfrentarse los potenciales nuevos PSP. De un lado, la aceptación por parte de comerciantes y usuarios tanto de nuevos proveedores como de nuevas soluciones de pago, así como el reconocimiento de nuevas marcas por parte de los clientes. De otro, la dificultad de diseñar un modelo de negocio competitivo e innovador que dé cabida a todos los hábitos de pago divergentes en cada Estado miembro; el coste de financiación de infraestructuras que requieren de grandes inversiones o las restricciones de acceso a determinadas infraestructuras técnicas. Para lidiar con alguno de estos retos, se prevén otras acciones clave como el estudio la viabilidad de desarrollar una “etiqueta”, acompañada de un logotipo visible, para las soluciones de pago paneuropeas admisibles; la búsqueda de formas de facilitar la implantación de especificaciones europeas

14. 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) no 1093/2010 y se deroga la Directiva 2007/64/CE. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:32015L2366>.

15. Reglamento (UE) n° 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por la que se deroga la Directiva 1999/93/CE. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32014R0910>.

para los pagos sin contacto por tarjeta, por ejemplo, a través de programas de financiación; y la modernización y simplificación de los medios de aceptación de pagos de los comerciantes de la UE.

3. A VUELTAS CON EL DINERO EN EFECTIVO Y LAS MONEDAS DIGITALES DE BANCO CENTRAL (CBDC)

Sin que el dinero en efectivo haya dejado de ser el medio de pago predominante en la zona euro¹⁶, se observa que a lo largo de los últimos años ha aumentado considerablemente el uso de medios de pago distintos del efectivo en Europa. Las estadísticas evidencian diferentes preferencias por países. Algunos como Alemania, Austria, Eslovaquia, Eslovenia e Irlanda presentan una marcada preferencia por el efectivo, mientras que otros lo utilizan en menos de la mitad de las operaciones en puntos de venta (es el caso de Estonia y Países Bajos en la zona euro, o de Suiza fuera de ella).

De manera coyuntural, la pandemia causada por la COVID-19 ha reducido las operaciones en efectivo en toda la Unión Europea, llegándose incluso a la no aceptación de efectivo en muchos comercios lo que, sumado al confinamiento, ha favorecido la transición hacia los pagos digitales. Pero más allá de estas circunstancias –esperamos– excepcionales, lo cierto es que la disponibilidad del efectivo ha disminuido en los últimos años de forma generalizada¹⁷.

En la comunicación sobre pagos minoristas, la Comisión no pierde la ocasión de aclarar que “si bien promueve la expansión de los pagos digitales con la idea de ofrecer más opciones a los consumidores, seguirá protegiendo el curso legal del efectivo en euros”. Y es que, según informa, en la Unión Europea hay alrededor de 30 millones de adultos sin cuenta bancaria por lo que es preciso combatir el riesgo de que “a medida que se digitalice un mayor número de servicios, quienes carezcan de acceso a los servicios digitales se vean más excluidos de lo que están en la actualidad”.

Para ello, la Comisión propone dos acciones clave. En primer lugar, realizar un análisis sobre la aceptación y disponibilidad del dinero en efectivo en la zona euro. En segundo lugar, y en función del resultado de dicho análisis, se planteará la posibilidad de tomar medidas concretas para garantizar esta aceptación y disponibilidad a final de 2021.

Pero la preocupación por el dinero en efectivo no obsta al apoyo a la innovación pública en materia de monedas digitales. La Comisión

16. Aún se usa en el 78% de las operaciones de acuerdo con el BCE en “The use of cash by households in the euro area”, Occasional Paper Series, n.º 201, 2017. Disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf>.

17. Bank for International Settlements (BIS), “III. Central Banks and payments in the digital era” en *BIS Annual Economic Report 2020*, junio de 2020, pp. 67 a 95. Disponible en: <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2020e3.pdf>.

reconoce que las monedas digitales de banco central (CBDC, por sus siglas en inglés) pueden ser una alternativa tanto al dinero en efectivo como a otras soluciones de pago digital de carácter privado, con beneficios añadidos como reforzar la relevancia internacional del euro y la “autonomía estratégica abierta” de la UE, apoyar la inclusión financiera o “contribuir a la prestación de servicios de pago resilientes, rápidos y poco costosos, además de posibilitar los pagos automatizados y condicionales”. Por eso, tal y como anuncia en la Estrategia de Finanzas Digitales, la Comisión apoya las iniciativas de diversos bancos centrales en este sentido, en particular la del Banco Central Europeo (en adelante, BCE), labor que considera complementaria al marco normativo propuesto por la Comisión en relación con las fichas referenciadas a activos usadas con fines de pago¹⁸.

La acción clave a este respecto consiste en la colaboración con el BCE para fijar los objetivos y evaluar las opciones de actuación a la hora de emitir una CBDC en euros, de modo que se garantice la complementariedad entre el desarrollo de soluciones de pago privadas y la intervención de las autoridades públicas.

III. PILAR 2. MERCADOS DE PAGOS MINORISTAS INNOVADORES Y COMPETITIVOS

La Comisión reconoce el impulso que la revisión de la legislación de pagos materializada en la DSP2¹⁹ dio al mercado, pero considera que “el enorme potencial de la banca abierta sigue en gran medida desaprovechado. Dos años después de su entrada en vigor, la Directiva todavía no ha producido todos los efectos previstos”. Y es que ni la autenticación reforzada de clientes se aplica aún plenamente, ni los servicios de iniciación de pagos o de información sobre cuentas han dejado de presentar dificultades para los reguladores y las partes interesadas, y estas eran dos de las piedras angulares de la DSP2. Por ello, a finales de 2021, la Comisión iniciará una revisión exhaustiva de la aplicación y los efectos de la DSP2 y prevé presentar una propuesta legislativa sobre un nuevo marco general de “finanzas abiertas” a más tardar a mediados de 2022. Además, en el marco de la revisión de la DSP2, se pretenden revisar también los límites legales vigentes para los pagos sin contacto, a fin de hallar un equilibrio entre comodidad y riesgos

18. Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativo a los mercados de criptoactivos y por el que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937 (COM/2020/593 final). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020PC059>.

19. La DSP2 derogó la Directiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, sobre servicios de pago en el mercado interior, ahora conocida como DSP1. Para familiarizarse con las modificaciones más relevantes se recomienda la lectura de APARICIO GONZÁLEZ, M. L. “Importante modificación de la normativa europea sobre servicios de pago”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, N.º 7, 2013, pp. 288-293.

de fraude²⁰, así como evaluar el impacto de la autenticación reforzada en los niveles de fraude.

Por otra parte, se observa que los problemas de competencia en el sector de los pagos están relacionados con el acceso a los datos y el intercambio de información entre competidores, así como con un mayor riesgo de exclusión y abuso de posición dominante, riesgos que podrían intensificarse con la digitalización. De un lado, los grandes proveedores tecnológicos pueden aprovechar la ventaja que les confieren los datos de clientes y el efecto de red para introducirse en el sector de los pagos, valiéndose del poder de mercado que les otorgan las redes sociales o los servicios de búsqueda, no estando en todo caso sujetos a la DSP2 y, por tanto, a supervisión, cuestión que preocupa especialmente a las autoridades comunitarias en tanto ninguna de estas *bigtech* ha surgido ni tiene su sede en Europa²¹. De hecho, la doctrina ha señalado que son precisamente estas grandes compañías las pueden provocar un efecto disruptivo de desintermediación en los pagos, puesto que, al prestar servicios de pago de forma integrada con otros servicios comerciales, fidelizan a sus clientes y se hacen, más si cabe, con una valiosísima información sobre sus hábitos de consumo y otros datos relevantes que, evidentemente, les otorgan una fuerte ventaja competitiva²². De otro lado, se vislumbra cierta tendencia a la constitución de “conglomerados de pagos”, con entidades tanto reguladas como no, y se teme el posible efecto contagio de dificultades financieras. A este respecto, es importante el fenómeno que la doctrina denomina desintermediación bancaria de los medios de pago²³, que si bien comenzó siendo impulsado por entidades *fintech* (a menudo, pequeñas Start-Ups) y, como se ha señalado, acelerado por las *bigtech*, ha encontrado respuesta por parte de los intermediarios tradicionales –señaladamente, las entidades de crédito–, que son generalmente los promotores de dichos conglomerados²⁴. Dado que el

20. Hasta entonces se examinarán las condiciones técnicas para que los consumidores puedan fijar su propio límite en los pagos sin contacto (hasta un máximo de 50 EUR), puesto que por el momento la única elección es la de activar o desactivar esos pagos.

21. PEÑAS MOYANO, M. J., *Régimen Jurídico...*, cit., p. 61.

22. ALONSO LEDESMA, C., “La desintermediación en los medios de pago” en MUÑOZ PÉREZ (dir.): *Revolución digital, derecho mercantil y token economía*, Tecnos, 2019, p. 484.

23. El aspecto de la desintermediación y sus diversas aproximaciones doctrinales lo hemos desarrollado con mayor detalle en CASTILLO ÓLANO, A.: “Distributed Ledger Technology en el mercado de pagos: más allá de las criptomonedas”, *Revista de Derecho del Mercado de Valores*, n.º 27, 2020, pp. 96 a 98.

24. En España los grandes bancos hace años que adquieren o financian startups Fintech: BBVA ha adquirido Maldiva Soluciones y Simple –2014–, Atom y Spring Studio –2015–, Holvi –2016– (<https://www.expansion.com/empresas/banca/2016/03/07/56dd65ec46163f1d7e8b4618.html>); el Banco Sabadell ha adquirido PayTPV y InstantCredit –2018– (https://www.elespanol.com/invertia/economia/20181203/ue-premia-labor-banco-sabadell-actividad-startups/357215460_0.html); Banco Santander ha adquirido una participación significativa en Ebury –2019– (https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/12/18/companias/1545140247_697971.html); Comercia Global

papel de las entidades no reguladas es cada vez mayor en la prestación de los servicios de pago digitales, se quiere evaluar si algunos de esos servicios y proveedores deberían pasar a estar regulados y sometidos a supervisión, como ya ocurrió cuando la DSP2 amplió el ámbito de aplicación subjetivo de la DSP1 para incluir a las proveedores de servicios de información sobre cuentas y de iniciación de pagos que, hasta aquel momento, habían sido considerados proveedores de servicios técnicos –excluidos por tanto del ámbito de aplicación de la norma–²⁵. También se incluirá la emisión de dinero electrónico como un servicio de pago en la DSP2²⁶ y el Reglamento relativo a los mercados de criptoactivos someterá a los emisores de fichas de dinero electrónico a disposiciones adicionales que completarán las de Directiva de Dinero Electrónico²⁷.

IV. PILAR 3. SISTEMAS DE PAGOS MINORISTAS, Y OTRAS INFRAESTRUCTURAS DE APOYO, EFICIENTES E INTEROPERABLES

En el mercado de pagos, existen tradicionalmente dos obstáculos, a medio camino entre lo técnico y lo jurídico, que impiden la formación de una elevada competencia: el acceso a los sistemas de pago y el acceso a las infraestructuras técnicas que posibilitan la prestación de servicios de pago innovadores.

Respecto de la primera cuestión, la Comisión insiste en la importancia de garantizar que todos los operadores tengan acceso justo, abierto y transparente a los sistemas de pago, mandato que la propia DSP2 recoge en su

Payments (joint Venture entre Caixabank y Global Payments) ha adquirido un porcentaje de Shoppiday –2019– (https://www.caixabank.com/comunicacion/noticia/comercia-global-payments-invierte-en-la-start-up-shoppiday-para-apoyar-el-desarrollo-de-servicios-innovadores-para-comercios_es.html?id=41519#).

De hecho, las entidades de crédito siguen siendo los principales PSPs en el mercado europeo y están haciendo un gran esfuerzo de adaptación para continuar siéndolo, bien impulsando por sí mismas los cambios tecnológicos, bien aliándose con los operadores que los promueven como se desprende de las noticias indicadas *supra*. En este sentido, PEÑAS MOYANO, M. J., *Régimen Jurídico...*, cit., p. 31.

25. Sobre los proveedores de servicios de iniciación de pagos y de información sobre cuentas se recomienda la lectura de ALONSO LEDESMA, C., “La desintermediación...”, cit, pp. 481 a 501; y ALONSO LEDESMA, C.: “Los nuevos proveedores de servicios de pagos: una primera aproximación a la Segunda Directiva de Servicios de pagos”, *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, n.º1, 2018, pp. 1 a 33.
26. Esta medida dará respuesta a la reclamación de una regulación única y homogénea para todas las entidades de pago, incluidas las entidades de dinero electrónico, y pondrá remedio a las divergencias provocadas por la regulación paralela con la que cuentan estos dos tipos de entidades, a pesar de que sus actividades convergentes. Para mayor detalle, se recomienda la lectura de PEÑAS MOYANO, M. J., *Régimen Jurídico...*, cit., pp. 133 a 137.
27. 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. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32009L0110>.

art. 35.1. No obstante, este mismo precepto considera razonables las limitaciones tendentes a prevenir riesgos de liquidación u operativos. De hecho, la propia Directiva sobre la firmeza de la liquidación²⁸ somete el acceso a criterios legales, lo que ha impedido que las entidades de dinero electrónico y de pago obtengan un acceso directo a los sistemas de pago designados. Sin embargo, el acceso indirecto a través de bancos puede no ser la mejor opción para muchos PSP no bancarios, dado que los hace depender de esos bancos que, en la mayoría de las ocasiones, serán también sus competidores. Por ello, la Comisión prevé como acción clave la revisión de la Directiva sobre la firmeza de la liquidación durante el cuarto trimestre de 2020.

En cuanto al segundo aspecto mencionado, se dan situaciones en las que algunos operadores restringen el acceso a las infraestructuras técnicas necesarias. Según informa la Comisión, el problema más frecuente es que algunos fabricantes de móviles inteligentes restringen el acceso a la tecnología de comunicación de campo próximo integrada en esos dispositivos, comúnmente conocida por sus siglas en inglés NFC²⁹, a algunos PSP. Por otro lado, “algunos regímenes europeos de tarjetas de pago alegan tener dificultades para acceder al núcleo sin contacto de los terminales de los puntos de venta, que, en el caso de los pagos transfronterizos en Europa, depende de regímenes internacionales de tarjetas de pago”. A este respecto, la acción clave consistirá en estudiar si procede proponer legislación para garantizar el derecho de acceso a las infraestructuras técnicas, o si la legislación en materia de competencia es suficiente por dar respuesta a los desafíos de la era digital en conjunción con la próxima Ley de Servicios Digitales³⁰.

V. PILAR 4. PAGOS INTERNACIONALES EFICIENTES, INCLUIDAS LAS REMESAS

El último de los pilares se refiere a los pagos a través de las fronteras exteriores de la UE. Los pagos internacionales son lentos, costosos, opacos y complejos³¹. Pese al crecimiento exponencial de las remesas a escala mundial, la Unión Europea no destaca por sus avances en el sector y la Comisión quiere que los pagos que crucen las fronteras exteriores de la Unión sean más rápidos, asequibles, accesibles, transparentes y cómodos.

28. 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. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A31998L0026>.

29. Recientemente, la Comisión incoó un procedimiento de competencia con el fin de examinar las condiciones para el acceso de terceros a la tecnología de comunicación de campo próximo de Apple. Se recomienda consultar: <https://www.xataka.com/legislacion-y-derechos/comision-europea-inicia-investigacion-antimonopolio-apple-app-store-apple-pay>.

30. Fruto del *Digital Services Act Package* puesto en marcha por la Comisión. Consúltese <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package>.

31. Las posibles aplicaciones de las nuevas tecnologías (concretamente las de registro distribuido) en los pagos internacionales las hemos estudiado en profundidad en CASTILLO OLANO, A: “Distributed Ledger...”, cit., pp. 93 a 125.

Es claro el interés de la Comisión por animar a los operadores del mercado a fomentar la interoperabilidad y la eliminación de fronteras en los pagos, pero dado que este ámbito escapa a su competencia, algunas de las acciones clave propuestas son de índole política más que jurídica. A pesar de ello, dentro de sus facultades y en el marco de la revisión de la DSP2, la Comisión prevé las siguientes acciones. En primer lugar, valorará la posibilidad de establecer como obligatorios los protocolos y normas técnicas que está desarrollando el EPC para las operaciones de una sola rama³². En segundo lugar, determinará si es necesario introducir disposiciones específicas que mejoren la transparencia de las operaciones internacionales. Finalmente, valorará la pertinencia de exigir que el plazo máximo de ejecución de las operaciones “de dos ramas” se aplique igualmente a las operaciones “de una sola rama”.

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

La Comisión Europea ha acertado proponiendo una Estrategia para el mercado de los pagos minoristas diferenciada de la Estrategia de Finanzas Digitales, de carácter –como ella misma señala– horizontal, ya que este mercado tiene unas características y una configuración propias, principalmente en cuanto a la influencia de las nuevas tecnologías se refiere, que hacen necesaria la especialidad. El interés que desde el punto de vista económico suscita el mercado de pagos minoristas, por su conexión directa con el comercio al por menor en el contexto actual de globalización y digitalización masiva, implica la necesidad de un sistema de pagos interoperable y fluido en toda la Unión Europea y, sobre todo, de un marco jurídico omnicompreensivo y armonizado que posibilite la verdadera consecución del mercado interior. Solo así la Unión Europea será capaz de situarse a la vanguardia del mercado de pagos, consolidar la relevancia internacional del Euro y reforzar la autonomía estratégica de la unión desde el punto de vista económico –objetivos éstos, como se ha señalado, del paquete de medidas para las finanzas digitales en su conjunto y, en particular, de la Estrategia de Pagos Minoristas–.

La Estrategia es ambiciosa y plantea numerosísimas acciones clave que pretenden dar respuesta a los cambios introducidos en el mercado por la innovación tecnológica. Señaladamente, se quieren afrontar los siguientes retos: la fragmentación del mercado; el riesgo de exclusión de los

32. Las “operaciones de una sola rama” son aquellas en las que bien el PSP del ordenante, bien el del beneficiario, se encuentra fuera de la Unión Europea. Parte de la doctrina considera que la DSP2 goza de cierta ultraactividad geográfica parcial, lo que permite o permitiría –en caso de materializarse estas opciones que plantea la Comisión– una mayor homogeneidad en las condiciones de ejecución de las operaciones con el consiguiente beneficio para los consumidores y su protección (vid. TAPIA HERMIDA, A. J.: “La Segunda Directiva de Servicios de pago”, *Revista de Estabilidad Financiera*, n.º 35, 2018, pp. 61 y 62; y PEÑAS MOYANO, M. J., *Régimen Jurídico...*, cit., pp. 52 y 53).

consumidores por la generalización de los pagos digitales; la falta de interoperabilidad técnica sin la cual es imposible contar con soluciones de pago paneuropeas; los riesgos derivados de la participación en el mercado de pagos de grandes operadores de base tecnológica no regulados y supervisados, circunstancia que sumada al acceso masivo a datos de clientes potenciales, podría ocasionar fuertes distorsiones competitivas; la falta de altos niveles de competencia provocada por el control de los sistemas de pago, así como de las infraestructuras técnicas por parte de grandes operadores asentados en el mercado; y la escasa relevancia de la Unión Europea en materia de pagos internacionales.

Las acciones clave propuestas son en su mayoría de carácter legislativo, siendo la más relevante la profunda revisión de la DSP2. Además, de los múltiples análisis que planea la Comisión, varios pueden concluir en la necesidad de elaborar nueva legislación, lo cual será también determinante. Sin embargo, y pese a que estas acciones pueden efectivamente favorecer la seguridad jurídica y lograr la aproximación a un marco jurídico más completo, es probable que aumente también la complejidad del mismo de forma sustancial, extremo ampliamente cuestionado por la doctrina española. De ahí, quizá, el énfasis de la Comisión en no frenar la innovación y seguir fomentando la competencia pese a las propuestas de revisión legislativa.

No obstante, conviene no perder de vista que para la verdadera consecución de un mercado único de pagos, digital, innovador y competitivo será imprescindible la colaboración de los operadores del sector privado que son los que, esencialmente, deben invertir en el desarrollo de nuevas soluciones e infraestructuras de pago digital. En este sentido, queda sobre la mesa el debate sobre la desintermediación o no de los servicios de pago y sus repercusiones en la competencia. Por el momento, la dinámica del mercado –y así lo expone la propia Comisión– parece inclinarse hacia la colaboración entre operadores y la creación de grandes grupos empresariales dedicados a los pagos. Por un lado, esto podría incentivar la innovación al contar con operadores económicamente solventes y con gran capacidad de inversión, pero por otro, podría suponer una limitación a la competencia y, especialmente, a la entrada de pequeños operadores independientes. Así pues, será preciso prestar atención a la evolución de la configuración del mercado para garantizar que su transformación, así como el marco jurídico que lo acota, redunde también en beneficio de los consumidores.

En definitiva, esta comunicación constituye solo el primer par de pasos de un largo camino por recorrer –que quizás no llegue a su destino en el escaso plazo de cuatro años autoimpuesto en la planificación de la Comisión–: el compromiso de revisión de la legislación y el toque de atención para los operadores privados sobre los aspectos en los que debe ponerse el foco. Esperemos que éstos recojan el guante.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALCALÁ DÍAZ, M.A., “Digitalización y medios de pago: hacia un nuevo modelo de integración del sistema de pagos minoristas” en MUÑOZ PÉREZ (dir.): *Revolución digital, derecho mercantil y token economía*, Tecnos, 2019, pp. 502 a 525.
- ALONSO LEDESMA, C., “La desintermediación en los medios de pago” en MUÑOZ PÉREZ (dir.): *Revolución digital, derecho mercantil y token economía*, Tecnos, 2019, pp. 481 a 501.
- ALONSO LEDESMA, C.: “Los nuevos proveedores de servicios de pagos: una primera aproximación a la Segunda Directiva de Servicios de pagos”, *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, n.º1, 2018, pp. 1 a 33.
- APARICIO GONZÁLEZ, M. L.: “Importante modificación de la normativa europea sobre servicios de pago”, *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, n.º 7, 2013, pp. 288 a 293.
- BANCO CENTRAL EUROPEO. *ECB takes steps to ensure pan-European reach of instant payments*, 24 de julio de 2020, Nota de prensa. Disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/paym/intro/news/html/ecb.mipnews200724.en.html> (consultado por última vez el 17 de noviembre de 2020).
- BANCO CENTRAL EUROPEO. “The use of cash by households in the euro área”, *Occasional Paper Series*, n.º 201, 2017. Disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf>.
- BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (BIS), “III. Central Banks and payments in the digital era” en *BIS Annual Economic Report 2020*, junio de 2020, pp. 67 a 95. Disponible en: <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2020e3.pdf>.
- CASTILLO OLANO, A.: “Distributed Ledger Technology en el mercado de pagos: más allá de las criptomonedas”, *Revista de Derecho del Mercado de Valores*, n.º 27, 2020, pp. 93 a 125.
- COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una Estrategia de Pagos Minoristas para la UE (COM/2020/592 final)*. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2020:592:FIN>.
- COMISIÓN EUROPEA. *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo (Cumbre del Euro), al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Hacia una mayor relevancia internacional del euro (COM/2018/796 final)* Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=COM:2018:0796:FIN>.
- GARCÍA, J. *La Comisión Europea inicia una investigación antimonopolio contra Apple por la App Store y Apple Pay*, 16 de junio de 2020, Disponible en: <https://www.xataka.com/legislacion-y-derechos/comision-europea->

inicia-investigacion-antimonopolio-apple-app-store-apple-pay (consultado por última vez el 17 de noviembre de 2020).

GUERSENT, O.: “La transformación digital de los instrumentos de pago”, *Papeles de Economía Española*, n.º 149, 2016, pp. 58 a 77.

PEÑAS MOYANO, M. J., *Régimen Jurídico de los servicios de pago en el Derecho español* (Monografía n.º 1, RDSisFin). Thomson Reuters-Aranzadi, 2020, pp. 23 a 162.

TAPIA HERMIDA, A. J.: “La Segunda Directiva de Servicios de pagos”, *Revista de Estabilidad Financiera*, n.º 35, 2018, pp. 57 a 80.

