

LA NUEVA DIRECTIVA 2015/2366 DE SERVICIOS DE PAGO EN EL MERCADO INTERIOR ¹

M^a Nieves Pacheco Jiménez

Prof. Contratada Doctora
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha

1. Introducción: Directiva de servicios de pago 2007, mercado único digital y Directiva de servicios de pago 2015

Hace unos meses CESCO² se hizo eco del denominado Mercado Único Digital³, cuyo objetivo principal es fomentar un sistema europeo estandarizado de pagos, eliminando las barreras nacionales y armonizando las heterogéneas normativas existen.

La Estrategia Europa 2020⁴ introdujo la Agenda Digital para Europa⁵ como una de las iniciativas emblemáticas de aplicación a escala europea en los Estados miembros, cuyo cometido es favorecer la creación de un Mercado Digital Único, caracterizado por un alto nivel de seguridad y un marco jurídico claro, y así favorecer la innovación, el crecimiento económico y el progreso. Las previsiones iniciales es que el referido Mercado se materialice a finales del año 2016.

Pero la óptima ejecución del Mercado Único Digital conlleva la revisión de la vigente Directiva de Servicios de Pago, 2007/64/CE (en adelante DSP1). Para ello, y ante la constante evolución tecnológica y social, así como por las demandas del usuario de servicios de pago, que necesita ser protegido ante eventuales abusos, en julio de 2013 fue aprobada por el Parlamento Europeo y

¹ Trabajo realizado en el marco del Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia (Subprograma Estatal de Generación de Conocimiento) otorgado al Grupo de investigación y centro de investigación CESCO, *Mantenimiento y consolidación de una estructura de investigación dedicada al Derecho de consumo*, dirigido por el Prof. Ángel Carrasco Perera de la UCLM, Ref.: DER2014-5606-P

² PACHECO JIMÉNEZ, M^a N.: "Hacia el Mercado Único Digital", mayo 2015.

³ Mercado Único Digital o "Digital Single Market" (DSM).

⁴ La Unión Europea ha establecido para 2020 cinco objetivos en materia de empleo, innovación, educación, integración social y clima/energía. En cada una de estas áreas cada Estado miembro se ha fijado sus propios objetivos. http://ec.europa.eu/europe2020/index_es.htm

⁵ http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/si0016_es.htm

el Consejo una propuesta de Directiva⁶ sobre servicios de pago en el mercado interior, y por la que se modificarían las Directivas 2002/65/CE, 2013/36/UE y 2009/110/CE, y se derogarían la Directiva 2007/64/CE. Sin embargo, no es hasta a principios de mayo de 2015 cuando la Presidencia del Consejo y el Parlamento Europeo llegaron a un acuerdo provisional sobre un proyecto de Directiva que desarrollase convenientemente esta materia, actualizando así la legislación sobre servicios de pago e incluyendo normas sobre seguridad y supervisión en los pagos en línea.

Recientemente, a principios de octubre, el Parlamento Europeo aprobó la propuesta de nueva Directiva, que fomentaría pagos más seguros e innovadores y velaría por la protección adecuada a los consumidores. Pues bien, a fecha de 23 de diciembre de 2015, el DOUE⁷ ha publicado la **Directiva (UE) 2015/2366** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015 (en lo sucesivo DSP2), 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. La referida norma será de aplicación dos años después (13 de enero de 2018), aunque los países miembros deberán interpretar las reglas de la Directiva del 2007 a la luz de la nueva.

2. La nueva Directiva de servicios de pago (2015/2366)

2.1. Fundamentos

La propia DSP2 entiende que “los servicios de pago son esenciales para el mantenimiento de actividades económicas y sociales de vital importancia” (Considerando 7). Ante tal relevancia y la realidad práctica, indica las carencias de la DSP1: “La Directiva 2007/64/CE se adoptó en diciembre de 2007, a partir de una propuesta de la Comisión de diciembre de 2005. Desde entonces, el mercado de pagos minoristas ha experimentado notables innovaciones técnicas, que han dado lugar a un rápido incremento del número de pagos electrónicos y pagos móviles, y a la aparición de nuevos tipos de servicios de pago en el mercado, y que han puesto en entredicho la validez del marco actual” (Considerando 3). “Muchos productos o servicios de pago innovadores no entran, en su totalidad o en gran parte, en el ámbito de aplicación de la Directiva 2007/64/CE. Además, la Directiva [...] ha demostrado ser en algunos casos, en su ámbito de aplicación y, en particular, en los elementos excluidos del mismo, como determinadas actividades conexas a los pagos, demasiado ambigua o general, o simplemente obsoleta, vista la evolución del mercado. Ello ha

⁶ Propuesta de Nueva Directiva de Servicios de Pago: Bruselas, 24.7.2013, COM (2013) 547 final, 2013/0264 (COD).

La Presidencia del Consejo de la Unión Europea publicó más de un año después, como resultado de las negociaciones mantenidas en la reunión de 25 de julio, el texto de compromiso de la Propuesta de Directiva sobre Servicios de Pago (Bruselas, 12.9.2014, 13149/14) con algunas actualizaciones, atendiendo sobre todo a la evolución de los pagos en nuestra sociedad, al e-comercio y a la necesidad de implementar la seguridad.

⁷ DOUE, núm. 337, de 23 de diciembre de 2015, páginas 35 a 127.

Vid. http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=DOUE-L-2015-82575

generado inseguridad jurídica, posibles riesgos de seguridad en la cadena de pago y desprotección de los consumidores en determinados terrenos. Se ha constatado la dificultad que tienen los proveedores de servicios de pago para lanzar servicios de pago digitales innovadores, seguros y de fácil uso, de modo que los consumidores y los minoristas puedan disfrutar de métodos de pago eficaces, cómodos y seguros a escala de la Unión". (Considerando 4).

Asimismo, y en relación al Mercado Único Digital, observa que "el desarrollo continuado de un mercado único integrado de pagos electrónicos seguros es esencial para apoyar el crecimiento de la economía de la Unión y para garantizar que los consumidores, los comerciantes y las empresas en general disfruten de posibilidades de elección y condiciones de transparencia en los servicios de pago de modo que puedan aprovechar plenamente las ventajas del mercado interior" (Considerando 5).

Y no menos importante es el ámbito de la ciberseguridad y la e-confianza⁸. En este punto, manifiesta: "En los últimos años, han aumentado los riesgos de seguridad de los pagos electrónicos, debido a la mayor complejidad técnica de estos, el incesante incremento del volumen de pagos electrónicos en todo el mundo y los nuevos tipos de servicios de pago. Disponer de servicios de pago fiables y seguros es condición esencial para el buen funcionamiento del mercado de servicios de pago, por lo que los usuarios de esos servicios deben gozar de la debida protección frente a tales riesgos" (Considerando 7).

2.2. Aspectos clave

En la nueva norma destacan varios aspectos, basados en dos premisas fundamentales: a) facilitar que los nuevos medios de pago lleguen a un mayor número de consumidores; b) asegurar una elevada protección del consumidor en el uso de esos servicios de pago en toda la Unión. Así:

- 1) Definición neutra del concepto de operaciones de pago a fin de englobar no sólo los modelos habituales, estructurados en torno a la utilización de tarjetas de pago, sino también otros modelos de negocio, incluidos aquellos en los que intervienen varios adquirentes.
- 2) Autorización de la figura de prestatarios de servicios, que serán muy activos en aplicaciones para móviles y otros canales electrónicos (alternativa de bajo coste a los pagos con tarjeta), lo que conlleva un desafío para los Bancos.
- 3) Requisitos de seguridad más estrictos (autenticación reforzada) para la tramitación de los pagos electrónicos y la protección de los datos financieros de los clientes.

⁸ Según expertos del Euresat Mobile Forum, "El 2016 será el año de la extorsión online". Este Congreso, cuya última edición tuvo lugar a últimos de noviembre de 2015 en Barcelona, está especializado en aplicaciones móviles y últimas novedades, tendencias y estrategias del sector de la movilidad.

- 4) Protección a los consumidores de prácticas comerciales engañosas y desleales, en particular reforzando los requisitos de información precontractual.
- 5) Derecho del consumidor a recibir la información pertinente de forma gratuita antes de quedar vinculado por un contrato de servicios de pago. Dicha información se realizará con elevado nivel de claridad, teniendo en cuenta las necesidades del consumidor, así como los aspectos técnicos de carácter práctico y la relación coste-eficacia.
- 6) Prohibición de métodos de fijación de precios no transparentes ya que dificultan extremadamente al usuario la determinación del precio real del servicio de pago.
- 7) Prohibición de cargos adicionales por el uso de determinado instrumento de pago.
- 8) Racionalización y armonización de 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 desciende del actual importe de 150 EUR a 50 EUR.
- 9) Creación a nivel nacional de una figura competente para manejar las quejas de los servicios de pagos de particulares y de las asociaciones de consumidores.
- 10) Continua actividad de la Entidad Bancaria Europea (EBA) para la elaboración de directrices.

3. Conclusión

La esperada nueva regulación de los servicios de pago ha tardado en materializarse. Es evidente que ello ha conllevado numerosos esfuerzos por suplir las carencias que presentaba la Directiva del 2007 y permitir la entrada de nuevos servicios pero sin olvidar la función tuitiva del consumidor. El decálogo mencionado anteriormente es una muestra de ello.

En su artículo 108, la DSP2 establece que, "a más tardar el 13 de enero de 2021, la Comisión presentará al Parlamento Europeo, al Consejo, al BCE y al Comité Económico y Social Europeo un informe sobre la aplicación y las repercusiones de la presente Directiva". De este plazo se deduce la elevada confianza en el contenido de la Directiva; plazo, a mi juicio, excesivo ya que es constatable que la tecnología avanza mucho más rápido que la normativa,

dando lugar a situaciones no previstas o, si previstas, más complejas de lo esperado.

No obstante, demos un voto de confianza a la nueva Directiva y veremos qué nos depara... (entre otras cosas, una futura Ley nacional de Servicios de Pago que modifique la vigente de 2009).