



Bruselas, 24.9.2020
COM(2020) 592 final

**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

LISTA DE SIGLAS

ABE	Autoridad Bancaria Europea
API	Interfaz de programación de aplicaciones
BCE	Banco Central Europeo
CPACE	Common Payment Application Contactless Extensions
CSM	Mecanismo de compensación y liquidación
ELTEG	Grupo de Expertos en el Curso Legal del Euro
EPC	Consejo Europeo de Pagos
ERPB	Consejo de Pagos Minoristas en Euros
IBAN	Código internacional de cuenta bancaria
NFC	Comunicación de campo próximo
PSP	Proveedor de servicios de pago
SEPA	Zona única de pagos en euros
SIC	Servicios de información sobre cuentas
SIP	Servicios de iniciación de pagos
SWIFT	Sociedad de Telecomunicaciones Financieras Interbancarias Mundiales
TIPS	Sistema de pago inmediato TARGET

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

I. Contexto y desafíos

Los pagos, antes relegados al ámbito de la gestión administrativa, han adquirido una importancia estratégica. Son la savia de la economía europea. En su Comunicación de diciembre de 2018, la Comisión apostaba por «un sistema de pagos instantáneos plenamente integrado en la UE, a fin de reducir los riesgos y las vulnerabilidades de los sistemas de pagos minoristas y de aumentar la autonomía de las soluciones de pago»¹.

Como se destaca en la Estrategia de Finanzas Digitales, adoptada junto con la presente Comunicación, la innovación digital está suponiendo una remodelación radical de la prestación de servicios financieros. El sector de los pagos minoristas está a la vanguardia de la tendencia, y el ritmo y la magnitud del cambio tecnológico en ese sector exigen medidas estratégicas específicas y focalizadas que trasciendan del carácter horizontal de la Estrategia de Finanzas Digitales.

En la última década, la mayoría de las innovaciones en materia de pagos se han centrado en mejorar las interfaces para los clientes (por ejemplo, aplicaciones móviles) o las soluciones de interfaz de usuario, sin alterar sustancialmente los instrumentos de pago utilizados (tarjetas de pago, transferencias bancarias, etc.).

Ahora bien, en los últimos tiempos han aflorado varias tendencias significativas. El acto de pagar ha perdido visibilidad y está cada vez más desmaterializado y desintermediado. Las grandes empresas tecnológicas han empezado a operar en el sector de los pagos, y, al gozar de importantes economías de red, pueden competir con los proveedores establecidos. Además, en vista de la aparición de criptoactivos (incluidas las denominadas «criptomonedas estables»), es posible que esas empresas pronto ofrezcan soluciones de pago disruptivas basadas en el cifrado y la tecnología de registro descentralizado (TRD). Sin embargo, a pesar de la oleada de innovación, la mayoría de las nuevas soluciones de pago digital continúan basándose en las tarjetas de pago o las transferencias bancarias tradicionales, con independencia de que provengan de bancos, empresas de tarjetas de pago, empresas tecnofinancieras o grandes empresas tecnológicas.

La innovación y la digitalización van a seguir cambiando el funcionamiento de los pagos. Cada vez más proveedores de servicios de pago abandonarán los antiguos canales y los instrumentos de pago tradicionales y desarrollarán nuevas formas de iniciar los pagos, como a través de la «tecnología ponible» (relojes, gafas, cinturones, etc.) o de partes del cuerpo, en algunos casos incluso sin necesidad de llevar consigo un dispositivo de pago, gracias a tecnologías avanzadas de autenticación como las de tipo biométrico. A medida que

¹ Comunicación de la Comisión titulada «Hacia una mayor relevancia internacional del euro», de diciembre de 2018. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2018:0796:FIN:ES:PDF>

evolucione el internet de las cosas, cada vez más dispositivos, como los frigoríficos, los automóviles o la maquinaria, se conectarán a internet y se convertirán en vehículos para las operaciones económicas.

A raíz de la digitalización y los cambios en las preferencias de los consumidores, las operaciones sin efectivo están aumentando rápidamente². La pandemia de COVID-19 no ha hecho sino potenciar la transición a los pagos digitales y confirmar cuán imprescindible es que los pagos (en particular, sin contacto) sean cómodos, accesibles y seguros, tanto en las operaciones a distancia como en las presenciales. No obstante, el efectivo sigue siendo el medio empleado en la mayoría de los pagos minoristas en la UE.

Los sectores público y privado tienen funciones complementarias que desempeñar en cuanto al futuro de los pagos. Ahora que cada vez más bancos centrales de todo el mundo están estudiando la posibilidad de emitir una moneda digital de banco central («CBDC», por sus siglas en inglés), hay perspectivas tangibles de que se produzcan nuevos cambios significativos en el mercado de los pagos minoristas.

Un mercado de la UE fragmentado

En los últimos años ha habido mejoras notables, gracias sobre todo al desarrollo de la zona única de pagos en euros (SEPA) y la armonización de la legislación en materia de pagos minoristas. Sin embargo, el mercado de pagos de la UE aún adolece de un grado considerable de fragmentación por países, ya que la mayoría de las soluciones nacionales de pago mediante tarjeta o pago inmediato no funcionan a nivel transfronterizo. Esa situación beneficia a un puñado de grandes actores mundiales, que acaparan la totalidad del mercado intraeuropeo de pagos transfronterizos.

Dejando a un lado a esos grandes actores mundiales, entre los que se incluyen redes de tarjetas de pago de ámbito mundial y grandes proveedores tecnológicos, no existe prácticamente ninguna solución de pago digital que pueda usarse en toda Europa para efectuar pagos en tiendas y en operaciones de comercio electrónico. En su respuesta a la consulta pública sobre la presente Estrategia, varias empresas tecnofinancieras activas a nivel nacional indicaron que la fragmentación está obstaculizando sus esfuerzos de expansión en el mercado único.

A pesar de lo anterior, se han observado recientemente varias iniciativas alentadoras. Por ejemplo, el 2 de julio de 2020, un grupo de dieciséis bancos europeos puso en marcha el proyecto de la Iniciativa de Pagos Europea («EPI», por sus siglas en inglés)³, con miras a ofrecer una solución de pago paneuropea a más tardar en 2022. La Comisión y el Banco Central Europeo (BCE) habían mostrado su apoyo político a la iniciativa desde el principio y acogieron favorablemente su puesta en marcha⁴. También han visto la luz otras iniciativas prometedoras, impulsadas por el mercado, cuyo objetivo es diseñar infraestructuras

² De acuerdo con el BCE, en 2018, los pagos sin contacto alcanzaron los 91 000 millones de operaciones en la zona del euro y 112 000 millones en la UE, mientras que en 2017 esa cifra fue de aproximadamente 103 000 millones.

³ <https://group.bnpparibas/en/press-release/major-eurozone-banks-start-implementation-phase-unified-payment-scheme-solution-european-payment-initiative-epi>

⁴ https://ec.europa.eu/info/news/200702-european-payments-initiative_es
y <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200702~214c52c76b.en.html>

comunes⁵, lograr una mayor cooperación e interoperabilidad entre las soluciones nacionales de pago⁶, y desarrollar nuevas soluciones comunes de pago.

Paralelamente, hay varias iniciativas en marcha, patrocinadas por el Consejo de Pagos Minoristas en Euros⁷ (ERP) y el Consejo Europeo de Pagos (EPC), que persiguen la adopción de sistemas y normas europeos comunes, que, en última instancia, deberían allanar el camino para la aparición de soluciones de pago inmediato en tiendas y en operaciones de comercio electrónico, así como para la interoperabilidad de esas soluciones.

¿Por qué una estrategia?

Todas las iniciativas mencionadas ponen de manifiesto el dinamismo del panorama de los pagos en Europa. No obstante, cabe el riesgo de que surjan incoherencias y el mercado acabe aún más fragmentado. Por otra parte, se necesita un marco de «gobernanza» claro que sustente la Estrategia de Pagos Minoristas para la UE. Las instituciones de la UE —y, en particular, la Comisión— pueden ejercer de catalizador político, mientras el diseño de las soluciones de pago pertinentes se deja totalmente en manos del sector privado. Por tanto, es de vital importancia establecer una visión clara que marque el rumbo que se desea seguir y encuadre las acciones futuras en un marco estratégico único, coherente y global. Ese es el objetivo de la presente Comunicación.

II. Los pagos minoristas en Europa: la visión

La visión que tiene la Comisión para los pagos minoristas en la UE es la siguiente:

- *los ciudadanos y las empresas europeos disponen de un abanico amplio y diverso de soluciones de pago de calidad, respaldadas por un mercado de pagos competitivo e innovador, y sustentadas en infraestructuras seguras, eficientes y accesibles,*
- *se cuenta con soluciones paneuropeas y de origen europeo competitivas, que ayudan a consolidar la soberanía económica y financiera de Europa, y*
- *la UE contribuye de manera significativa a introducir mejoras en los pagos transfronterizos con países no pertenecientes a la Unión, incluidas las remesas, con lo que se potencia tanto la relevancia internacional del euro como la «autonomía estratégica abierta» de la UE.*

El objetivo de la Comisión es 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, dentro del pleno respeto de los compromisos internacionales de la UE.

Dado que los pagos están a la vanguardia de la innovación digital en el ámbito financiero, la puesta en marcha de la presente Estrategia contribuirá a la visión más amplia que tiene la Comisión respecto de las finanzas digitales y a sus objetivos de acabar con la fragmentación

⁵ Como la P27 en los países nórdicos.

⁶ Por ejemplo, la Asociación Europea de Sistemas Móviles de Pago (EMPSA).

⁷ El Consejo de Pagos Minoristas en Euros (ERP) es un organismo de alto nivel, presidido por el BCE, que reúne el lado de la oferta y el de la demanda del sector europeo de pagos.

del mercado, promover la innovación financiera impulsada por el mercado y afrontar los nuevos retos y riesgos asociados a las finanzas digitales garantizando al mismo tiempo la neutralidad tecnológica. Es por ello que la presente Estrategia se acompaña de la Estrategia de Finanzas Digitales y dos propuestas legislativas, sobre un nuevo marco de la UE para el refuerzo de la resiliencia operativa digital y sobre criptoactivos. Además, complementa a la actualización de la estrategia en materia de pagos minoristas presentada por el BCE/Eurosistema en noviembre de 2019⁸.

La presente Estrategia se centra en los siguientes **cuatro pilares clave**, que están estrechamente interrelacionados:

- 1) más soluciones de pago digital e inmediato de alcance paneuropeo;
- 2) mercados de pagos minoristas innovadores y competitivos;
- 3) sistemas de pagos minoristas, y otras infraestructuras de apoyo, eficientes e interoperables; y
- 4) pagos internacionales eficientes, incluidas las remesas.

III. Pilares de actuación estratégica

A. Pilar 1: Más soluciones de pago digital e inmediato de alcance paneuropeo

La Comisión desea que los ciudadanos y las empresas de Europa puedan acceder y recurrir a soluciones de pago de calidad para efectuar todos sus pagos. Las soluciones deben ser seguras y eficientes en costes, además de permitir que las condiciones de las operaciones transfronterizas sean similares a las de las operaciones nacionales. En vista del potencial competitivo e innovador de los pagos inmediatos, reconocido ya en su Comunicación de diciembre de 2018⁹, la Comisión considera que dichas soluciones deberían basarse en gran medida en sistemas de pago inmediato.

1. Pagos inmediatos, la «nueva normalidad»

Con los pagos inmediatos, los fondos están inmediatamente a disposición del beneficiario. Combinados con el desarrollo de los servicios de pago por móvil, los pagos inmediatos podrían ofrecer a los proveedores de servicios de pago (PSP) de la UE una oportunidad adicional para enfrentarse a sus competidores de la Unión Europea e internacionales. Como se indica en la Comunicación de la Comisión de diciembre de 2018: «[u]n sistema de pagos transfronterizos instantáneos de ámbito europeo vendría a complementar los sistemas de tarjetas actuales, reduciendo el riesgo de perturbación exterior y aumentando no solo la eficiencia, sino también la autonomía de la UE».

Los pagos inmediatos tienen muchas más aplicaciones que las transferencias tradicionales, en particular las compras físicas y en línea, un ámbito actualmente dominado por los sistemas de tarjetas de pago.

⁸ <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp191126~5230672c11.en.html>

⁹ Véase la nota 1.

La Comisión pretende lograr la generalización de los pagos inmediatos en la UE a más tardar al final de 2021. Sin embargo, dependerá de que se hagan avances significativos en tres esferas: normas, soluciones para los usuarios finales e infraestructuras. Aunque ya se han registrado importantes avances en los tres frentes, persisten algunos problemas que deben resolverse.

Normas uniformes

Es indispensable contar con normas uniformes para la ejecución de las operaciones de pago que establezcan, por ejemplo, los derechos y obligaciones recíprocos de los proveedores de servicios de pago. En 2017, el Consejo Europeo de Pagos (EPC) desarrolló un «esquema» para los pagos inmediatos en euros (el «Esquema de transferencia SEPA inmediata»), como ya lo había hecho en el pasado para los adeudos domiciliados y las transferencias SEPA. El esquema hace posible que los fondos estén a disposición del beneficiario en su cuenta en menos de diez segundos.

Lamentablemente, en agosto de 2020, casi tres años después de su introducción, solo el 62,4 % de todos los proveedores de servicios de pago de la UE que ofrecen transferencias SEPA se había adherido al Esquema de transferencia SEPA inmediata¹⁰. En términos de cuentas de pago, el Consejo Europeo de Pagos estima que hay doce Estados miembros de la UE (todos ellos pertenecientes a la zona del euro) en los que más de la mitad de las cuentas de pago son accesibles a efectos del Esquema de transferencia SEPA inmediata.

El Consejo Europeo de Pagos, como propietario del Esquema de transferencia SEPA inmediata, se ha esforzado en promover la adhesión. Por ejemplo, el 1 de julio de 2020, elevó de 15 000 a 100 000 EUR el importe máximo por operación de las transferencias SEPA inmediatas. Sin embargo, el actual carácter voluntario del esquema no ha logrado que la adhesión sea lo suficientemente rápida ni amplia. Algunos Estados miembros de la zona del euro van claramente a la zaga. Así pues, la Comisión considera que probablemente será preciso intervenir para acelerar el ritmo de adhesión al Esquema de transferencia SEPA inmediata.

El Reglamento SEPA exige que los participantes en el régimen de pago «represent[en] a la mayoría de los proveedores de servicios de pago de la mayoría de Estados miembros y constitu[yan] la mayoría de los proveedores de servicios de pago en la Unión, teniendo en cuenta únicamente los proveedores de servicios de pago que prestan, respectivamente, servicios de transferencias o de adeudos domiciliados»¹¹. En colaboración con el Banco Nacional de Bélgica (que es la autoridad nacional competente para la supervisión del Esquema de transferencia SEPA inmediata en virtud del Reglamento SEPA), la Comisión está examinando las consecuencias jurídicas que tendrá el incumplimiento previsto de dichos requisitos de adhesión una vez que finalice el período de exención temporal, esto es, el 21 de noviembre de 2020.

¹⁰ <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/sepa-instant-credit-transfer>. Solo en la zona del euro, el índice de penetración es actualmente del 65,9 %. El índice de penetración de todos los participantes en el Esquema de transferencia SEPA inmediata es del 56,1 %.

¹¹ Artículo 4, apartado 4, del Reglamento (UE) n.º 260/2012.

Acción clave:

En noviembre de 2020, esto es, cuando expire el período de exención temporal establecido en el Reglamento SEPA para el cumplimiento de los requisitos de adhesión al Esquema de transferencia SEPA inmediata, la Comisión examinará el número de proveedores de servicios de pago y de cuentas que pueden enviar y recibir transferencias SEPA inmediatas. La Comisión valorará si las cifras son satisfactorias y, en función del resultado, decidirá si procede proponer legislación por la que se exija la adhesión de los proveedores de servicios de pago al Esquema de transferencia SEPA inmediata a más tardar al final de 2021. La propuesta, en caso de formularse, establecería los criterios para determinar los proveedores de servicios de pago cuya participación debería ser obligatoria.

Soluciones para los usuarios finales

En lo concerniente al usuario final, la Comisión espera que las soluciones de pago sean interoperables y accesibles, aporten un valor añadido y satisfagan las necesidades de un amplio abanico de usuarios, incluidas empresas de diferentes tamaños, sin que se excluya a determinadas categorías de clientes, como las personas mayores o con discapacidad.

La Comisión apoya plenamente y participa en la importante labor que está llevando a cabo el Consejo de Pagos Minoristas en Euros (ERP) en relación con la interoperabilidad de las soluciones de pago inmediato para los pagos en tiendas y en comercios electrónicos¹². Además, hay diversas líneas de trabajo ya concluidas o en curso, bajo los auspicios del Consejo Europeo de Pagos, que podrían aportar un valor añadido al Esquema de transferencia SEPA inmediata, mejorar la usabilidad de las soluciones de pago inmediato y, en última instancia, fomentar la difusión de los pagos inmediatos¹³.

Esa labor ha de ser inclusiva y contar con la participación de todas las categorías de PSP, incluidos los proveedores de servicios de iniciación de pagos (SIP) y de servicios de información sobre cuentas (SIC), así como otros actores pertinentes, que pueden no ser proveedores de servicios de pago, como los proveedores de interfaces para usuarios finales y los representantes de los usuarios.

La Comisión espera la adhesión generalizada de los participantes en el mercado a los sistemas y las recomendaciones del Consejo de Pagos Minoristas en Euros y el Consejo Europeo de Pagos. Hasta la fecha, los proveedores de servicios de pago no han aprovechado algunos de los sistemas recientemente desarrollados, como el «SEPA proxy look-up», puesto en marcha por el EPC en 2019 y actualizado en junio de 2020, que permite a un cliente usar su dispositivo móvil para transferir dinero de su cuenta de pago a la cuenta de otra persona en

¹² Soluciones para usuarios finales basadas en la iniciación de pagos desde dispositivos móviles y soluciones de pago inmediato en el punto de interacción.

¹³ Comprenden, por ejemplo, el desarrollo de los sistemas de búsqueda de *proxy* SEPA («SEPA Proxy look-up») y de envío de solicitudes de pago («Request-to-Pay»), y funcionalidades como la facturación electrónica («e-invoice presentment») y los recibos electrónicos («e-receipts»).

la UE sin necesidad de intercambiar manualmente información sobre el pago como el código internacional de cuenta bancaria (IBAN)¹⁴.

Cada vez más soluciones de pago para el usuario final posibilitan el pago en el punto de interacción¹⁵ mediante el uso de, por ejemplo, códigos QR¹⁶, Bluetooth (BLE) o tecnologías de comunicación de campo próximo (NFC). No obstante, los códigos QR no están normalizados a escala de la UE, lo que restringe su aceptación, en particular cuando se trata de operaciones transfronterizas. Además, hay proveedores de dispositivos móviles que restringen el acceso de los proveedores de servicios de pago a la tecnología de comunicación de campo próximo de los teléfonos móviles. En consecuencia, resulta difícil para los proveedores de soluciones de pago inmediato ofrecer a los comerciantes y los consumidores soluciones cómodas y asequibles basadas en el uso de códigos QR unificados como alternativa a las tarjetas de pago, u ofrecer el pago desde dispositivos móviles mediante comunicación de campo próximo¹⁷.

La Comisión considera que el desarrollo de una norma europea única, abierta y segura para los códigos QR favorecería la adopción y la interoperabilidad de los pagos inmediatos. Por lo tanto, acoge con satisfacción la labor en curso del grupo de trabajo del Consejo de Pagos Minoristas en Euros en relación con un «Marco para los pagos inmediatos en el punto de interacción», en cooperación con el grupo multilateral del Consejo Europeo de Pagos sobre transferencias SEPA iniciadas desde dispositivos móviles, así como en lo tocante a una norma única para los códigos QR presentados tanto por comerciantes como por consumidores¹⁸.

Acción clave:

La Comisión valorará la conveniencia de exigir que las partes interesadas pertinentes se adhieran a todas, o a un subconjunto de, las funcionalidades adicionales del Esquema de transferencia SEPA inmediata, lo que podría incluir, además, cualesquiera normas para códigos QR que se desarrollen en el futuro.

Infraestructuras interoperables

En Europa ya existen infraestructuras transfronterizas para la compensación y la liquidación de los pagos inmediatos, pero todavía no se ha logrado la plena interoperabilidad entre esos mecanismos (CSM). Dado que la situación representa un claro obstáculo para la generalización de los pagos inmediatos en la UE, el 24 de julio de 2020 el BCE anunció una serie de medidas dirigidas a solventar estas cuestiones¹⁹. Hay firmes expectativas de que los mecanismos de compensación y liquidación y los proveedores de servicios de pago aplicarán oportunamente dichas medidas, antes del final de 2021, en vista de su obligación legal de ser accesibles a escala de la UE a la hora de prestar servicios de pago inmediato.

¹⁴ <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/other-schemes/sepa-proxy-lookup-scheme>

¹⁵ Engloba tanto el punto de venta físico como el comercio electrónico.

¹⁶ Respuesta rápida.

¹⁷ Véase la sección 3 del tercer pilar para obtener más información al respecto.

¹⁸ <https://www.europeanpaymentscouncil.eu/what-we-do/other-sepa-payments/sepa-goes-mobile/ad-hoc-multi-stakeholder-group-mobile-initiated>

¹⁹ Véase la sección 1 del tercer pilar de la presente Comunicación para obtener más información al respecto.

2. Reforzar la confianza de los consumidores en los pagos inmediatos

El hecho de que los fondos estén a disposición del beneficiario en su cuenta casi en tiempo real, sumado a la irrevocabilidad de los pagos, podría tener implicaciones para el consumidor en el caso de, por ejemplo, una operación errónea, fraude²⁰, etc. Por otra parte, los pagos inmediatos podrían plantear desafíos en términos de blanqueo de capitales, financiación del terrorismo y ciberataques, así como riesgos operativos y de liquidez para las entidades financieras. Si dichos riesgos no se detectan y abordan adecuadamente, podrían minar la confianza de los consumidores y los comerciantes que usen los pagos inmediatos y acabar entorpeciendo su plena implantación como la «nueva normalidad». La Comisión recuerda que, a la hora de prestar servicios de pago inmediato, los proveedores de servicios de pago tienen la obligación de garantizar que cuentan con instrumentos adecuados para prevenir en tiempo real el fraude, el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, de plena conformidad con la legislación vigente.

A fin de que resulten más atractivos para los consumidores, los pagos inmediatos han de presentar características que los coloquen en pie de igualdad con otros instrumentos (por ejemplo, las tarjetas de pago) que ofrecen la posibilidad de contracargo, es decir, la opción de que, en determinados casos (por ejemplo, ante un error), se devuelvan al comprador los fondos de la tarjeta usados para hacer una compra.

Si los pagos inmediatos están llamados a convertirse en la nueva norma, la Comisión considera conveniente que se apliquen las mismas comisiones a las transferencias normales y a las inmediatas. De lo contrario, los pagos inmediatos seguirían siendo un producto nicho, a la sombra de las transferencias normales. Por otra parte, está claro que puede haber costes adicionales para el proveedor si el servicio de pago inmediato se ofrece acompañado de determinadas características y complementos, como el contracargo.

Acciones clave:

En el marco de la revisión²¹ de la Segunda Directiva sobre servicios de pago²², la Comisión valorará el grado en que las medidas de protección de los consumidores vigentes en la UE (por ejemplo, el derecho de reembolso) pueden ofrecer a los consumidores que efectúen pagos inmediatos el elevado nivel de protección que ofrecen otros instrumentos de pago. La Comisión valorará el efecto de las comisiones que se cobran a los consumidores por los pagos inmediatos y, si procede, exigirá que no sean superiores a las que se cobran por las transferencias normales.

La Comisión —si procede, en colaboración con el Banco Central Europeo y/o la Autoridad Bancaria Europea (ABE)— 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 derivado, para las entidades financieras, de la salida de fondos rápida y fácil que se produce a través de los pagos inmediatos, en particular cuando estos se efectúan fuera del horario

²⁰ Como la estafa del pago autorizado (conocida como «authorised push payment»), que, en 2019, solo en el Reino Unido, provocó pérdidas por valor de 456 millones GBP (504 millones EUR).

²¹ Véase la sección 1 del segundo pilar.

²² Directiva (UE) 2015/2366.

normal de oficina. Supondría ir más allá de las medidas de vigilancia de los bancos centrales, los mecanismos en virtud de la Directiva sobre reestructuración y resolución bancarias²³ o el Reglamento sobre el Mecanismo Único de Resolución, o las normas de los sistemas de pago.

La Comisión investigará asimismo si deben tomarse medidas adicionales para afrontar otros riesgos específicos, como el blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo y los delitos subyacentes conexos.

3. Soluciones de pago nacidas en Europa que funcionen a escala transfronteriza

Llevar a término las acciones clave destinadas a facilitar los pagos inmediatos, señaladas en las secciones 1 y 2 del presente capítulo, podría no ser suficiente para garantizar la implantación con éxito de soluciones de pago paneuropeas. Es posible que deban adoptarse medidas adicionales para que los actores europeos prosperen en un entorno dominado por competidores ya consolidados.

Los nuevos actores que deseen ofrecer soluciones paneuropeas podrían enfrentarse a una serie de desafíos considerables:

- aceptación por parte de comerciantes y consumidores,
- reconocimiento de nuevas marcas por parte de los clientes,
- diseño de un modelo de negocio competitivo e innovador que dé cabida a tradiciones y hábitos de pago nacionales divergentes,
- financiación de infraestructuras costosas, y
- restricciones de acceso a determinadas infraestructuras técnicas o funcionalidades, etc.

Además, ha de asegurarse que los modelos de gobernanza y financiación sean estrictamente conformes con las normas de competencia.

La Comisión es muy consciente de esos desafíos. Por lo tanto, habida cuenta del carácter estratégico de los pagos, seguirá actuando desde el plano político para fomentar el desarrollo de soluciones de pago paneuropeas y competitivas que se basen principalmente en los pagos inmediatos, así como para encarar los desafíos citados, de plena conformidad con las normas de competencia de la UE.

Acciones clave:

Antes del final de 2023, la Comisión:

- **Estudiará la viabilidad de desarrollar una «etiqueta», acompañada de un logotipo visible, para las soluciones de pago paneuropeas admisibles.**

²³ Directiva 2014/59/UE.

- **Buscará formas de facilitar la implantación de especificaciones europeas para los pagos sin contacto por tarjeta (CPACE)²⁴, por ejemplo, a través de programas de financiación como InvestEU, siempre que se cumplan los criterios de admisibilidad pertinentes.**
- **Apoyará la modernización y simplificación de los medios de aceptación de pagos de los comerciantes de la UE, por ejemplo, con la habilitación de la emisión de recibos electrónicos desde las cajas registradoras. Ese apoyo podría prestarse mediante orientaciones y actividades de sensibilización dirigidas a los minoristas, en particular las pymes, sobre las formas de modernizarse y digitalizarse²⁵, en particular a través del recurso a los centros de innovación digital²⁶. Se estudiarán igualmente las posibilidades de financiación y formación.**

La Comisión también seguirá proporcionando orientaciones, cuando sea necesario, para garantizar que las soluciones de pago inmediato y sus respectivos modelos de negocio sean conformes con las normas de competencia de la UE.

4. Sacar el máximo partido de la zona única de pagos en euros (SEPA)

La zona única de pagos en euros (SEPA) se creó con el fin de conseguir, armonizando la forma de efectuar los pagos sin efectivo en euros en toda Europa, que un pago electrónico transfronterizo en euros fuera igual de sencillo que un pago nacional.

A día de hoy, 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, muchos ciudadanos todavía se enfrentan a casos inaceptables de denegación de las domiciliaciones SEPA transfronterizas («discriminación basada en el IBAN»). Es decir, no pueden utilizar el IBAN de un país diferente para efectuar un pago. A menudo, los beneficiarios aún se muestran reacios a aceptar un adeudo domiciliado SEPA transfronterizo o no pueden hacerlo por motivos técnicos. En varias ocasiones se ha llamado la atención de la Comisión sobre administraciones tributarias u otras administraciones públicas que se niegan a enviar pagos a cuentas extranjeras o a recibir pagos de esas cuentas. Tales casos de discriminación basada en el IBAN constituyen una infracción del Reglamento SEPA, como se confirma en la jurisprudencia reiterada²⁷.

A pesar de que las autoridades competentes pertinentes tienen la obligación legal de supervisar el cumplimiento del Reglamento SEPA por parte de los proveedores de servicios de pago y tomar medidas en caso de infracción, las infracciones de las normas SEPA no

²⁴ El desarrollo de CPACE nace de las dificultades que experimentan determinados regímenes europeos de tarjetas de pago para acceder al núcleo sin contacto desarrollado por regímenes internacionales de tarjetas de pago (véase la sección 3 del tercer pilar).

²⁵ Por ejemplo, tomando como inspiración las iniciativas recogidas en la guía para pequeños comercios:

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d606c517-4445-11e8-a9f4-01aa75ed71a1/language-es>

²⁶ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-innovation-hubs>

²⁷ Verein für Konsumenteninformation contra Deutsche Bahn [C-28/18, EU:C:2019:673 (5 de septiembre de 2019)].

siempre se tratan de manera adecuada y sistemática, como ponen de manifiesto las numerosas denuncias recibidas por los servicios de la Comisión.

Acción clave:

La Comisión recuerda a las autoridades nacionales competentes su obligación de hacer cumplir lo dispuesto en el Reglamento SEPA. Así pues, espera que investiguen y subsanen rápidamente toda infracción del Reglamento poniendo fin de inmediato a las actividades contrarias a la legislación e imponiendo las sanciones que corresponda. Seguirá de cerca los casos de incumplimiento e incoará los procedimientos de infracción necesarios.

5. Aprovechar el potencial de la identificación electrónica a efectos de la autenticación de clientes

A medida que los servicios financieros van evolucionando del negocio tradicional cara a cara con el cliente al entorno digital, van cobrando mayor importancia las soluciones de identidad digital que permiten la autenticación fiable de clientes a distancia. La Segunda Directiva sobre servicios de pago ha fomentado la innovación en este ámbito mediante la introducción de la autenticación reforzada de clientes, consistente en unos estrictos requisitos de seguridad para el acceso a las cuentas de pago y la iniciación de pagos digitales. En determinados Estados miembros de la UE, se han desarrollado sistemas de identificación electrónica para la autenticación de clientes que se basan en los sistemas nacionales de identificación electrónica y ofrecen el máximo nivel de seguridad.

Sin embargo, el panorama en el conjunto de la UE es una plétora de distintas soluciones de autenticación a nivel nacional que presentan una escasa interoperabilidad transfronteriza. Esta situación podría obstaculizar el avance de la innovación y el desarrollo de nuevos servicios de pago.

Mediante el Reglamento eIDAS²⁸, la UE introdujo en 2014 un primer marco transfronterizo para identidades digitales y servicios de confianza. El objetivo del Reglamento es facilitar el acceso de todos los ciudadanos de la UE a servicios públicos en toda la Unión usando la identificación electrónica expedida en el país de origen. Ahora bien, la aplicación en la práctica del Reglamento eIDAS ha puesto de relieve la existencia de una serie de deficiencias estructurales que limitan su capacidad para apoyar de manera efectiva la instauración de un marco global para la identificación digital. En su Comunicación de febrero de 2020 titulada «Shaping Europe's digital future» [«Configurar el futuro digital de Europa», documento no disponible en español], la Comisión se comprometió a revisar el Reglamento eIDAS con el fin de mejorar su eficacia, ampliar su aplicación al sector privado y promover las identidades digitales de confianza para todos los europeos. La intención es proporcionar un marco normativo, válido para el futuro, que sirva de base para un sistema a escala de la UE, simple, de confianza y seguro a efectos de la gestión de identidades en el espacio digital, en el que se

²⁸ Reglamento (UE) n.º 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 el que se deroga la Directiva 1999/93/CE.

engloben la identificación, la autenticación y el suministro de atributos, credenciales y certificados, y que desempeñará un papel clave también en el ámbito de los pagos.

La Comisión está decidida a aprovechar el potencial que brinda el rápido desarrollo de las soluciones de identidad digital en el sector financiero. Como se establece en la Estrategia de Finanzas Digitales, la Comisión introducirá, a más tardar en 2024, un sólido 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. El marco facilitará, además, la extensión de las soluciones al ámbito de los pagos, con miras a mejorar la interoperabilidad, la eficiencia, la facilidad de uso (especialmente en el plano transfronterizo), la protección y la seguridad, en particular para reducir los casos de fraude y otros delitos.

Acción clave:

Con miras a facilitar la interoperabilidad transfronteriza y nacional, la Comisión estudiará, en estrecha cooperación con la ABE, formas de promover el uso de la identidad electrónica y las soluciones basadas en los servicios de confianza, aprovechando las mejoras que se introduzcan en el Reglamento eIDAS, para contribuir al cumplimiento de los requisitos de autenticación reforzada de clientes en virtud de la Segunda Directiva sobre servicios de pago por lo que respecta al inicio de sesión en cuentas y la iniciación de operaciones de pago.

6. Mejorar la aceptación de los pagos digitales

La pandemia de COVID-19 ha demostrado hasta qué punto es importante que los pagos digitales sean ampliamente aceptados por los comerciantes. No obstante, el grado de aceptación de los pagos digitales en la UE es muy variable. Así, son todavía muchos los agentes (comerciantes, administraciones públicas, hospitales, transporte público, etc.) que no los aceptan.

El Reglamento sobre la pasarela digital única traerá consigo importantes mejoras. Facilitará el acceso en línea a la información, los procedimientos administrativos y los servicios de asistencia que los ciudadanos y las empresas necesitan para operar en otro país de la UE. A más tardar al final de 2023, los ciudadanos y las empresas que se trasladen de un lugar a otro de la UE podrán realizar una serie de procedimientos en todos los Estados miembros de la Unión sin necesidad de ningún trámite físico, como matricular un vehículo o solicitar una prestación de jubilación²⁹.

En particular, la Comisión espera que los Estados miembros:

- investiguen y atajen las causas de la reticencia a aceptar los pagos digitales, y animen a los comerciantes a aceptar estos pagos, incluidos los pagos sin contacto,
- aumenten el grado de digitalización de los pagos de las administraciones públicas, más allá de los contemplados en el Reglamento (UE) 2018/1724, y
- doten a las administraciones públicas, los hospitales, etc., de terminales para pagos digitales.

²⁹ Reglamento (UE) 2018/1724 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 2 de octubre de 2018, relativo a la creación de una pasarela digital única de acceso a información, procedimientos y servicios de asistencia y resolución de problemas.

Acción clave:

En 2022, la Comisión realizará un estudio sobre el grado de aceptación de los pagos digitales en la UE, en particular por parte de las pymes y las administraciones públicas, y, en caso de detectar un bajo grado de aceptación, buscará las posibles causas. Si procede, podrá proponer medidas legislativas.

7. Mantener la disponibilidad del dinero de banco central

Accesibilidad y aceptación del efectivo

El pago en efectivo ofrece una liquidación inmediata en las operaciones presenciales, sin necesidad de ninguna infraestructura técnica. Además, sigue siendo la única forma de dinero que los particulares pueden poseer de manera directa. Como tal, debería seguir siendo ampliamente accesible y aceptado.

En la zona del euro, los billetes y monedas en euros son los únicos de curso legal con arreglo al artículo 128 del TFUE y al Reglamento (CE) n.º 974/98 del Consejo, de 3 de mayo de 1998, sobre la introducción del euro. En una Recomendación de la Comisión de 2010 se explica que, cuando exista una obligación de pago, el curso legal de los billetes y monedas en euros implica lo siguiente:

- a) aceptación obligatoria por parte del beneficiario;
- b) aceptación al valor nominal; y
- c) capacidad de liberar de obligaciones de pago.

La Recomendación también señala que la aceptación de billetes y monedas en euros como medio de pago en las operaciones al por menor debe ser la norma y que su rechazo solo ha de poder darse cuando se base en motivos relacionados con el «principio de buena fe» (por ejemplo, cuando el minorista no disponga de cambio).

A lo largo de los años, el uso en Europa de medios de pago distintos del efectivo ha ido en constante aumento³⁰. Sin embargo, el efectivo sigue siendo el medio de pago predominante en la zona del euro, donde aún se usa en el 78 % de las operaciones³¹.

Las estadísticas sobre el uso del efectivo esconden una amplia gama de situaciones. Algunos países de la zona del euro (Alemania, Austria, Eslovaquia, Eslovenia e Irlanda) presentan una marcada preferencia por el efectivo. Estonia y los Países Bajos se encuentran en el extremo opuesto: el efectivo se usa en menos de la mitad de las operaciones en puntos de venta. Fuera de la zona del euro, Suecia ha experimentado una disminución sustancial del uso de efectivo³². En todos los países de la UE, debido a la pandemia de COVID-19, el número de operaciones en efectivo se redujo durante el confinamiento; sin embargo, en algunas

³⁰ En 2018, el número total de pagos distintos de los pagos en efectivo en la zona del euro, incluidos todos los tipos de servicios de pago, aumentó en un 7,9 % con respecto al año anterior.

³¹ <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf>

³² De acuerdo con el Riksbank, la proporción de quienes pagaron su compra más reciente en efectivo disminuyó del 39 % en 2010 al 13 % en 2018.

economías, han aumentado considerablemente las tenencias de efectivo por motivos de precaución³³.

En la práctica, la disponibilidad del efectivo ha disminuido en los últimos años³⁴. Durante la crisis de la COVID-19, aumentaron los casos de no aceptación de efectivo debido a la preocupación de los ciudadanos por la transmisión viral a través del manejo de efectivo³⁵ y a la mayor necesidad de realizar operaciones a distancia como resultado del confinamiento, todo lo cual ha favorecido la transición a los pagos digitales.

La Comisión, 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. Es consciente de las inquietudes manifestadas por las asociaciones de consumidores —y las comparte— en cuanto al riesgo tangible 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 actualidad³⁶. Todavía hay cerca de 30 millones de adultos en la UE sin cuenta bancaria³⁷.

Con el fin de preservar el acceso al efectivo y su aceptación, así como su curso legal, la Comisión:

- Recuerda que, al ser de curso legal, los billetes y las monedas en euros deben ser aceptados por el acreedor al valor nominal cuando exista una obligación de pago y tienen la capacidad de liberar de las obligaciones de pago.
- Espera que los Estados miembros velen por la aceptación y la accesibilidad del efectivo en cuanto que un bien público, en consonancia con el artículo 128 del TFUE y el Reglamento (CE) n.º 974/98 del Consejo, de 3 de mayo de 1998, sobre la introducción del euro. No obstante, reconoce que puede ser legítimo limitar, de manera debidamente justificada y proporcionada, el uso de cantidades excesivas de efectivo en pagos individuales, entre otros motivos, para prevenir el riesgo de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, así como los delitos subyacentes conexos, en particular la evasión fiscal³⁸. Una forma de que los Estados miembros preserven el acceso al efectivo sería garantizar una cobertura mínima de cajeros automáticos, o medios de acceso equivalentes, en su territorio.

³³ «Central Banks and payments in the digital era» [«Bancos centrales y pagos en la era digital», documento disponible solo en inglés], BPI, junio de 2020 <https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2020e3.pdf>

³⁴ De acuerdo con el estudio del BCE sobre el uso del efectivo por los hogares de la zona del euro («Use of cash by households in the euro area», *Occasional Paper Series*, n.º 201, BCE, noviembre de 2017), de media, entre el 5 y el 6 % de los participantes encuestados de la zona del euro señalaron que les resultaba (muy) difícil encontrar un cajero automático o un banco cuando lo necesitaban.

³⁵ Acerca de la transmisión viral, véase, por ejemplo

<https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2020/html/ecb.blog200428~328d7ca065.es.html>

³⁶ BEUC: «Cash versus cashless: consumers need a right to use cash» [«¿Con o sin efectivo? Los consumidores deben tener derecho a usar el efectivo», documento disponible en inglés],

https://www.beuc.eu/publications/beuc-x-2019-052_cash_versus_cashless.pdf

³⁷ Banco Mundial, *Global Findex* 2017.

³⁸ Para obtener más información al respecto, véase el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las restricciones a los pagos en efectivo [COM(2018) 483 final].

Acción clave:

En el marco del Grupo de Expertos en el Curso Legal del Euro (ELTEG), la Comisión, junto con el BCE, los bancos centrales nacionales y los tesoros públicos, analizará la evolución reciente de la situación relativa a la aceptación y la disponibilidad del efectivo en la zona del euro.

Paralelamente, seguirá de cerca la labor relativa al acceso al efectivo que se llevará a cabo con el respaldo del Consejo de Pagos Minoristas en Euros. Teniendo en cuenta esa labor, así como las deliberaciones en el marco del Grupo de Expertos en el Curso Legal del Euro, podrá decidir tomar las medidas pertinentes, al final de 2021, con miras a proteger la aceptación y la disponibilidad del efectivo en euros.

Monedas digitales de banco central y otras innovaciones en los pagos

En vista de la disminución del uso de efectivo, el mayor peso de las soluciones de pago del sector privado y el futuro desarrollo de las fichas referenciadas a activos, los bancos centrales han empezado a considerar la posibilidad de emitir monedas digitales de banco central (CBDC). En función de su diseño, una CBDC minorista puede servir de sustituto digital del efectivo y las soluciones privadas de pago, además de ejercer de motor de una innovación continua en los pagos, las finanzas y el comercio, y dar así respuesta a casos específicos de uso en nuestras economías y sociedades cada vez más digitalizadas. Una CBDC minorista también puede reforzar la relevancia internacional del euro y la «autonomía estratégica abierta» de la UE, y apoyar la inclusión financiera. Por otra parte, podría contribuir a la prestación de servicios de pago resilientes, rápidos y poco costosos, además de posibilitar los pagos automatizados y condicionales.

Como se destaca en la Estrategia de Finanzas Digitales, la Comisión apoya la labor de los bancos centrales (en particular, el BCE), que están estudiando la posibilidad de emitir una CBDC minorista a disposición del público en general (hogares y empresas), al tiempo que se salvaguarda el curso legal del efectivo en euros. Esta labor es complementaria al marco normativo propuesto por la Comisión en relación con las fichas referenciadas a activos usadas con fines de pago.

Es preciso seguir trabajando para determinar los efectos que la CBDC podría tener en la política monetaria, la estabilidad financiera y la competencia, así como para evitar una desintermediación indebida. En estrecha coordinación con el BCE, la Comisión seguirá esforzándose en fomentar la cooperación entre los sectores público y privado.

Acción clave:

A fin de respaldar la emisión de una moneda digital de banco central en euros, la Comisión trabajará estrechamente con el BCE en lo referente a los objetivos y las opciones de actuación, así como para garantizar un alto nivel de complementariedad entre las soluciones de pago desarrolladas por el sector privado y la necesaria intervención de las autoridades públicas.

B. Pilar 2: Mercados de pagos minoristas innovadores y competitivos

1. Sacar el máximo partido de la Segunda Directiva sobre servicios de pago

La Segunda Directiva sobre servicios de pago (Directiva revisada sobre servicios de pago) ha dado pie a la aparición de nuevos modelos de negocio basados en el intercambio de datos sobre cuentas de pago («banca abierta»), como los servicios de iniciación de pagos (SIP) y los servicios de información sobre cuentas (SIC). Asimismo, mediante la aplicación de la autenticación reforzada de clientes, ha supuesto una mejora general del nivel de seguridad en las operaciones de pago. Así, se ha convertido en una referencia mundial en términos de banca abierta y operaciones seguras.

A raíz de la Segunda Directiva sobre servicios de pago, más de cuatrocientas entidades no bancarias —proveedores terceros— están ahora autorizadas a prestar servicios de iniciación de pagos o de información sobre cuentas, y son cada vez más los bancos que ofrecen esos servicios. Sin embargo, 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. La autenticación reforzada de clientes, especialmente en el comercio electrónico, aún no se aplica plenamente, en gran parte debido a la preparación tardía o insuficiente del mercado. La adopción de servicios regulados basados en el acceso de proveedores terceros a las cuentas de pago, una de las piedras angulares de la Segunda Directiva sobre servicios de pago, sigue presentando dificultades para los reguladores y las partes interesadas. La existencia de numerosos estándares diferentes de interfaces de programación de aplicaciones (API), que son fundamentales para ofrecer un acceso eficiente y seguro a los datos de las cuentas de pago, así como de diferentes niveles de funcionalidad API, ha planteado problemas a los proveedores terceros, en particular aquellos que ya estaban activos antes de la Segunda Directiva sobre servicios de pago, los cuales, para acceder a las cuentas de pago, tuvieron que integrar diferentes especificaciones técnicas y recorridos de cliente, así como adaptar a ellos su actividad.

En vista de la magnitud y la complejidad de la transición requerida por la Segunda Directiva sobre servicios de pago, era de esperar que surgieran esas dificultades iniciales. La Comisión, la Autoridad Bancaria Europea (ABE) y las autoridades nacionales competentes han estado trabajando intensamente para afrontarlas y superarlas. Se han proporcionado las aclaraciones pertinentes a través de más de cien respuestas a ruegos y preguntas enviados por las partes interesadas externas, Directrices³⁹ y dictámenes⁴⁰ de la ABE, precisiones a raíz de consultas formuladas por miembros del Grupo de Trabajo sobre interfaces de programación de

³⁹ Por ejemplo, véanse las Directrices de la ABE relativas a la exención del mecanismo de contingencia de las NTR para la autenticación reforzada de clientes y unos estándares de comunicación abiertos comunes y seguros: <https://eba.europa.eu/eba-publishes-final-guidelines-on-the-exemption-from-the-fall-back-mechanism-under-the-rti-on-sca-and-csc>

⁴⁰ Por ejemplo, el dictamen de la ABE sobre los obstáculos a la prestación de servicios de proveedores terceros con arreglo a la Directiva sobre servicios de pago: <https://eba.europa.eu/eba-publishes-opinion-obstacles-provision-third-party-provider-services-under-payment-services>

aplicaciones de la ABE⁴¹ y numerosas reuniones en las que la Comisión ha tratado de arrojar luz y facilitar el diálogo entre diversos grupos de interesados⁴².

La Comisión cree firmemente en el potencial que encierra la banca abierta y está decidida a lograr que la Segunda Directiva sobre servicios de pago sea todo un éxito. Seguirá trabajando con la ABE para garantizar que se eliminen los obstáculos ilegales a los servicios de los proveedores terceros y promover un diálogo constructivo entre todas las partes interesadas. En particular, apoyará la culminación de la labor relativa a un régimen de acceso a interfaces de programación de aplicaciones SEPA («SEPA Application Programming Interfaces Access Scheme»), iniciada en 2019 con el patrocinio del Consejo de Pagos Minoristas en Euros.

De cara al futuro, la Comisión aprovechará la experiencia adquirida con la plena aplicación de la Segunda Directiva sobre servicios de pago para preparar un marco más amplio en materia de finanzas abiertas, como se establece en la Estrategia de Finanzas Digitales.

Acción clave:

Al final de 2021, la Comisión iniciará una revisión exhaustiva de la aplicación y los efectos de la Segunda Directiva sobre servicios de pago.

Valiéndose de la experiencia adquirida con dicha Directiva, y tal como se anuncia en la Estrategia de Finanzas Digitales, prevé presentar una propuesta legislativa sobre un nuevo marco de «finanzas abiertas» a más tardar a mediados de 2022.

2. Garantizar un alto nivel de seguridad en los pagos minoristas en Europa

La Segunda Directiva sobre servicios de pago exige que todos los proveedores de servicios de pago apliquen la autenticación reforzada de clientes cada vez que un usuario inicie un pago electrónico o acceda a su interfaz de banca en línea. Los proveedores de servicios de pago de toda la UE han desarrollado soluciones de autenticación basadas en el uso de dos o más elementos categorizados como «conocimiento» (algo que solo conoce el usuario), «posesión» (algo que solo posee el usuario) e «inherencia» (algo que es el usuario; por ejemplo, datos biométricos).

En el futuro, la autenticación reforzada de clientes debe ser la norma cuando se efectúe un pago en línea, por ejemplo, en una operación de comercio electrónico o al reservar un viaje en internet. Las soluciones de autenticación que ofrecen los proveedores de servicios de pago de conformidad con la autenticación reforzada de clientes han de procurar a los usuarios una experiencia fácil y cómoda para acceder a sus cuentas de pago en línea y facilitar la ejecución de las operaciones. Deben apoyarse en los factores de autenticación más seguros y dejar a un lado, en la medida de lo posible, los elementos de carácter transmisible (por ejemplo,

⁴¹ Véase <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/payment-services-and-electronic-money/eba-working-group-on-apis-under-psd2>

⁴²

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/190726-joint-statement-psd2_en.pdf

contraseñas estáticas) y aquellos canales de comunicación y tecnologías más antiguos que son propensos a recibir ataques (por ejemplo, los mensajes de texto SMS).

Dado que siguen apareciendo nuevos tipos de fraude, es posible que la autenticación reforzada de clientes por sí sola no baste para asegurar la protección total de los usuarios de los servicios de pago. Es por ello que los proveedores de servicios de pago han de estar siempre a la vanguardia de la detección y la prevención del fraude. Es un hecho ampliamente reconocido que la Segunda Directiva sobre servicios de pago ha logrado que las empresas de la UE y aquellas que operan en la UE se conviertan en líderes mundiales en términos de riesgos operativos, seguridad informática y notificación de incidentes graves, en parte gracias también a las Directrices de la Autoridad Bancaria Europea⁴³.

Respecto de los pagos que presentan un mayor riesgo de fraude, la Comisión valorará la eficacia de exigir una correspondencia entre el nombre del beneficiario y el IBAN para prevenir fraudes, como el de la «ingeniería social», por el que se manipula a un individuo para que realice una acción o divulgue información confidencial.

A fin de combatir la captación ilegítima de datos confidenciales (*phishing*), será fundamental que los PSP de la UE adopten controles reconocidos internacionalmente, como la autenticación de mensajes, informes y conformidad basada en dominios (DMARC, por sus siglas en inglés)⁴⁴.

Proteger a los usuarios contra el fraude en los pagos es fundamental para preservar la confianza en los sistemas de pago y los pagos digitales en general, pero igual de importante es que los proveedores de servicios de pago hagan todo lo posible para protegerse a sí mismos contra los ciberataques y otros riesgos, tanto naturales como de origen humano.

Asimismo, es imprescindible garantizar que, cuando los PSP opten por una autenticación que se apoye exclusivamente en dispositivos tecnológicos avanzados, esa elección no conlleve la exclusión de determinadas categorías de clientes, como las personas mayores.

Acciones clave:

En estrecha coordinación con la Autoridad Bancaria Europea, la Comisión supervisará atentamente la aplicación de los requisitos en materia de autenticación reforzada de clientes.

En su revisión de la Segunda Directiva sobre servicios de pago, hará balance de los efectos de la autenticación reforzada de clientes en el nivel de fraude en los pagos en la UE y estudiará si deben concebirse medidas adicionales para afrontar los nuevos tipos de fraude, en particular por lo que respecta a los pagos inmediatos.

Además de la Estrategia de Finanzas Digitales, la Comisión presenta una propuesta de Reglamento sobre la resiliencia operativa digital del sector financiero en toda la Unión, con miras a mejorar la gestión de riesgos derivados de las TIC de diversas entidades

⁴³ <https://eba.europa.eu/regulation-and-policy/payment-services-and-electronic-money/guidelines-on-major-incidents-reporting-under-psd2>

⁴⁴ Véase <https://dmarc.org/>. El protocolo DMARC ayuda a los emisores y receptores de correo electrónico a determinar con mayor facilidad si un mensaje dado procede legítimamente de su emisor y qué hacer si no es así.

financieras, incluidos los proveedores de servicios de pago. Esta iniciativa es coherente con la Directiva sobre infraestructuras críticas europeas⁴⁵.

La Comisión trabajará en estrecha coordinación con la Autoridad Bancaria Europea para aprovechar las enseñanzas extraídas de la puesta en ejecución de las Directrices de la ABE en materia de gestión de riesgos derivados de las TIC y de seguridad, que son aplicables desde junio de 2020.

3. Fomentar la protección de los consumidores

El acervo en materia de pagos minoristas tiene por objeto garantizar que los usuarios de servicios de pago de la UE disfruten de transparencia y seguridad al efectuar pagos digitales. No obstante, el mercado de pagos sigue evolucionando con celeridad, y es probable que en el futuro se requieran nuevas medidas para proteger a los consumidores.

Además de las iniciativas anunciadas en la presente Comunicación, que mejorarán la protección de los consumidores al efectuar un pago, la Comisión considera que el auge de los pagos digitales exige una reflexión más profunda en torno a la transparencia de los pagos y las características de los tipos de pagos que están ganando popularidad, como los pagos sin contacto.

Pagos sin contacto

Al desatarse la crisis de la COVID-19, siguiendo la Recomendación de la Autoridad Bancaria Europea⁴⁶, los sectores bancario y de pagos de la mayoría de los países de la UE elevaron el valor máximo de los pagos sin contacto a 50 EUR en virtud de las normas técnicas de regulación de la Segunda Directiva sobre servicios de pago⁴⁷. A raíz de ese cambio, el número de pagos sin contacto aumentó significativamente.

Ahora que los consumidores han empezado a hacer un mayor uso de los pagos sin contacto, en particular por motivos sanitarios, es probable que mantengan ese hábito en el futuro. Y sería un avance positivo. Sin embargo, la Comisión no considera apropiado, al menos por el momento, elevar los importes máximos legales (por operación y acumulado) de los pagos sin contacto sin autenticación reforzada del cliente, pues cabe el riesgo de que el incremento de los pagos sin contacto corra parejo con el incremento de los fraudes. Por tanto, antes de tomar ninguna decisión, deben analizarse cuidadosamente los efectos que tendría el aumento de dichos límites.

⁴⁵ Actualmente está en proceso de revisión. El objetivo es reforzar la protección y la resiliencia de las infraestructuras críticas frente a las amenazas no cibernéticas.

⁴⁶ <https://eba.europa.eu/eba-provides-clarity-banks-consumers-application-prudential-framework-light-covid-19-measures>

⁴⁷ Reglamento Delegado (UE) 2018/389 de la Comisión, de 27 de noviembre de 2017, por el que se complementa la Directiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a las normas técnicas de regulación para la autenticación reforzada de clientes y unos estándares de comunicación abiertos comunes y seguros.

Acción clave

En su revisión de la Segunda Directiva sobre servicios de pago, la Comisión reexaminará, en estrecha coordinación con la Autoridad Bancaria Europea, los límites legales vigentes para los pagos sin contacto, a fin de hallar un equilibrio entre comodidad y riesgos de fraude.

Entretanto, la Comisión examinará, con las partes interesadas y los Estados miembros, las condiciones técnicas para que los consumidores puedan fijar su propio límite en los pagos sin contacto (hasta un máximo de 50 EUR). A día de hoy, la única elección que tienen la mayoría de los consumidores es la de activar o desactivar esos pagos. Puesto que no hay autenticación reforzada de clientes en los pagos sin contacto, los consumidores están, en cualquier caso, protegidos por el importe total.

Aumentar la transparencia de los extractos de operaciones

Dado que la cadena de las partes que intervienen en una sola operación de pago se va alargando y volviendo más compleja, es posible que los usuarios de los servicios de pago tengan cada vez más dificultades para identificar el destinatario, el lugar y el momento de un pago. Esta situación puede generar confusión, por ejemplo, cuando el nombre y la ubicación del beneficiario del pago en el extracto de operaciones no coinciden con el nombre comercial de la empresa, lo que, a su vez, puede hacer que resulte más difícil para los consumidores detectar las operaciones fraudulentas.

Actualmente, el Consejo de Pagos Minoristas en Euros está examinando la cuestión con miras a hallar soluciones para que los usuarios puedan controlar con mayor facilidad sus operaciones.

La Comisión apoya la labor que está llevando a cabo el Consejo de Pagos Minoristas en Euros en relación con la mejora de la transparencia en favor de los usuarios de pagos minoristas y tendrá en cuenta, en el marco de la revisión de la Segunda Directiva sobre servicios de pago, toda recomendación que dicho Consejo formule al respecto.

4. Supervisión y vigilancia del ecosistema de pagos con perspectivas de futuro

Como se enfatiza en la Estrategia de Finanzas Digitales, el ecosistema financiero se está volviendo cada vez más complejo, con una cadena de valor más fragmentada. La cadena de pagos engloba numerosos actores (unos regulados, otros no) y comporta niveles crecientes de complejidad e interdependencia. La regulación debe asegurar unas condiciones de competencia equitativas, promover la competencia leal y minimizar los obstáculos de entrada, estimulando, asimismo, la innovación, pero también ha de defender los derechos de los usuarios y proteger el conjunto del ecosistema frente a los riesgos financieros y operativos. Para alcanzar estos objetivos, se precisa un perímetro normativo equilibrado.

Aunque la aplicación de la Segunda Directiva sobre servicios de pago aún está en su fase inicial, la Segunda Directiva sobre dinero electrónico⁴⁸ lleva más de una década en vigor, por

⁴⁸ 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

lo que ya se ha adquirido suficiente experiencia para extraer enseñanzas de su aplicación. Tras la adopción de la Segunda Directiva sobre servicios de pago, ambos regímenes convergieron, pero se mantuvieron separados. Las diferencias entre los servicios prestados por las entidades de pago y las entidades de dinero electrónico ya no parecen justificar la existencia de un régimen diferenciado de autorización y supervisión, por lo que dichos servicios podrían incluirse en un mismo marco. Puesto que los ámbitos de aplicación respectivos de la Segunda Directiva sobre servicios de pago y de la Segunda Directiva sobre dinero electrónico excluyen determinados servicios e instrumentos, es igualmente importante garantizar que las exenciones concedidas a las empresas de bajo riesgo sigan estando justificadas.

Necesidad de unas condiciones de competencia equitativas entre los proveedores de servicios de pago

En un mundo cada vez más dominado por las plataformas digitales, los grandes proveedores tecnológicos están aprovechando su inmensa base de clientes para ofrecer soluciones de interfaz de usuario a los usuarios finales. Su entrada en el ámbito de las finanzas podría consolidar los efectos de red y su poder de mercado. Como se señala en la Estrategia de Finanzas Digitales, han surgido varias iniciativas en las que intervienen proveedores de servicios de criptoactivos que utilizan tecnologías de registro descentralizado. Estos operadores pueden ofrecer servicios de pago que entran en competencia con los ofrecidos por los agentes regulados (por ejemplo, los proveedores de servicios de pago, los sistemas de pago y los regímenes de pago). Es, pues, imperativo que se les aplique la misma regulación para garantizar unas condiciones de competencia plenamente equitativas («misma actividad, mismos riesgos, mismas normas»). Por una parte, podrían ampliar el espectro de los servicios de pago disponibles y contribuir a la innovación en el mercado. Por otra, sin embargo, si no se regulan, supervisan o vigilan adecuadamente, podrían representar una amenaza para la soberanía monetaria y la estabilidad financiera.

A lo largo de los años, se ha observado 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. Esos riesgos podrían intensificarse con la digitalización. Por ejemplo, las plataformas de servicios financieros digitales de reciente aparición podrían adquirir rápidamente posiciones dominantes o poder de mercado. 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. La Comisión, dentro de la aplicación de la política de competencia en los mercados digitales, sigue de cerca la evolución de los aspectos digitales en los servicios financieros e interviene para garantizar el cumplimiento del Derecho de competencia de la UE, cuando es preciso, a fin de promover la competencia y prevenir la creación de obstáculos de acceso en dichos mercados.

Supervisión y vigilancia del ecosistema de pagos

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).

Habida cuenta de la aparición de un gran número de nuevos modelos de negocio y estructuras de grupo, la supervisión y la vigilancia de los actores pertinentes de la cadena de pagos se han vuelto más complejas. Las posibles implicaciones de cara a la supervisión quedaron de manifiesto en el caso reciente de una empresa tecnológica que prestaba servicios relacionados con los pagos.

Los conglomerados de pagos pueden incluir a entidades tanto reguladas como no reguladas. Los problemas a los que se enfrentan las entidades no reguladas que prestan servicios técnicos para dar soporte a algunos miembros del grupo podrían tener un efecto de contagio. La experiencia reciente demuestra que la quiebra de una empresa no regulada puede tener consecuencias tangibles para otras filiales reguladas (por ejemplo, congelación de los servicios de las entidades por parte de la autoridad nacional competente).

En la actualidad, la Segunda Directiva sobre servicios de pago no se aplica a los servicios prestados por «proveedores de servicios técnicos» como soporte a la prestación de servicios de pago, sin que dichos proveedores lleguen a tener en ningún momento los fondos en su poder⁴⁹. Dado que los servicios de pago dependen cada vez más de la prestación de servicios auxiliares por entidades no reguladas o de acuerdos de externalización con dichas entidades, la Comisión considera indispensable determinar, en el contexto de la revisión de la Segunda Directiva sobre servicios de pago, si algunos de esos servicios y proveedores deberían pasar a estar regulados y sometidos a supervisión⁵⁰.

Los actores de la cadena de pagos pueden estar bajo la supervisión o la vigilancia de distintas entidades. El BCE y los bancos centrales desempeñan un papel central en la vigilancia de los sistemas, regímenes e instrumentos de pago y los correspondientes proveedores de servicios. Ese papel es complementario al de los supervisores nacionales y europeos en lo tocante a la supervisión de los proveedores de servicios de pago. Es importante que los marcos de supervisión y vigilancia estén coherentemente estructurados, teniendo en cuenta las relaciones de dependencia entre proveedores de servicios de pago, sistemas de pago y regímenes de pago.

Acciones clave:

A fin de encarar adecuadamente los riesgos potenciales que plantean los servicios no regulados, garantizar una mayor coherencia entre los diversos actos legislativos en materia de pagos minoristas y promover una supervisión y vigilancia sólidas, la Comisión:

- **En el proceso de revisión de la Segunda Directiva sobre servicios de pago, evaluará los nuevos riesgos que se deriven de los servicios no regulados, especialmente los servicios técnicos auxiliares para la prestación de servicios de pago o de dinero electrónico regulados, y valorará si es posible reducir esos riesgos y cuál es la mejor manera de hacerlo, en particular mediante el sometimiento a supervisión directa de los proveedores de servicios auxiliares o las entidades externalizadas. En este sentido, determinadas actividades podrían pasar a**

⁴⁹ Artículo 3, letra j).

⁵⁰ En el examen se tendrán en cuenta, entre otras referencias, las Directrices de la ABE sobre externalización (EBA/GL/2019/02), que se aplican a todos los proveedores de servicios de pago regulados.

incluirse en el ámbito de aplicación de la Segunda Directiva sobre servicios de pago, cuando esté justificado. Asimismo, la Comisión valorará la idoneidad de las exenciones recogidas en la Segunda Directiva sobre servicios de pago y la necesidad de introducir cambios en los requisitos prudenciales, operativos y de protección de los consumidores.

- **En el proceso de revisión de la Segunda Directiva sobre servicios de pago, buscará la armonización entre el marco de dicha Directiva y el de la Segunda Directiva sobre dinero electrónico incluyendo la emisión de dinero electrónico como un servicio de pago en la Segunda Directiva sobre servicios de pago.**
- **En la propuesta de Reglamento relativo a los mercados de criptoactivos, someterá a los emisores de fichas de dinero electrónico a disposiciones adicionales que completarán las de la Segunda Directiva sobre dinero electrónico.**
- **Cuando así se requiera, garantizará los oportunos vínculos entre la supervisión de los servicios de pago y la vigilancia de los sistemas, regímenes e instrumentos de pago.**

C. Pilar 3: Sistemas de pagos minoristas, y otras infraestructuras de apoyo, eficientes e interoperables

1. Sistemas e infraestructuras de pago interoperables

No todos los proveedores de servicios de pago que se han adherido al Esquema de transferencia SEPA inmediata y son accesibles a nivel nacional también lo son a nivel transfronterizo. Constituye una infracción tanto de las normas del Esquema de transferencia SEPA inmediata como del artículo 3, apartado 1, del Reglamento SEPA, y se debe, en parte, a la falta de interoperabilidad entre los mecanismos de compensación y liquidación. Los proveedores de servicios de pago deben conectarse a varios mecanismos de compensación y liquidación (nacionales y/o europeos) y constituir y supervisar múltiples *pools* de liquidez. No se trata de una situación ideal ni eficaz, ya que, incluso con múltiples conexiones, no pueden lograr una accesibilidad paneuropea y completa a efectos del Esquema de transferencia SEPA inmediata. Además, resulta costoso debido a la división de la liquidez entre mecanismos de compensación y liquidación.

Así pues, es preciso que los operadores de sistemas de pagos minoristas garanticen una interoperabilidad eficiente entre los sistemas. En 2019, el BCE anunció que, a falta de soluciones privadas satisfactorias para los problemas de interoperabilidad, el Eurosistema buscaría soluciones adecuadas⁵¹. El 24 de julio de 2020, anunció su decisión de poner en marcha medidas destinadas a asegurar la accesibilidad paneuropea en relación con los pagos inmediatos en euros a más tardar al final de 2021⁵². En consecuencia, todos los proveedores de servicios de pago que se hayan adherido al Esquema de transferencia SEPA inmediata y

⁵¹ Discurso de B. Cœuré de 29 de noviembre de 2019

<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2019/html/ecb.sp191126~5230672c11.en.html>

⁵² <https://www.ecb.europa.eu/paym/intro/news/html/ecb.mipnews200724.en.html>

sean accesibles en TARGET2⁵³ también deberán serlo en una cuenta de liquidez en dinero de banco central del sistema de pago inmediato TARGET (TIPS)⁵⁴, ya sea como participantes o como partes accesibles (es decir, a través de la cuenta de otro proveedor de servicios de pago que sea participante).

La Comisión apoya plenamente las medidas propuestas, que son necesarias para asegurar la accesibilidad de los pagos inmediatos en toda la zona del euro, ayudar a los proveedores de servicios de pago a cumplir el Reglamento SEPA, eliminar las trampas de liquidez y aportar beneficios a todos los mecanismos de compensación y liquidación que compitan por la prestación de servicios de pago inmediato, que ya no dependerán de la celebración de acuerdos bilaterales para establecer vínculos.

La Comisión considera importante ampliar la disponibilidad de esas infraestructuras transfronterizas a otras monedas de la UE, aparte del euro, para garantizar los pagos inmediatos paneuropeos. Por lo tanto, confía en que el primer acuerdo de cooperación para permitir la liquidación de pagos inmediatos en una moneda distinta del euro (corona sueca) en el sistema de pago inmediato TARGET, celebrado el 3 de abril de 2020, allane el camino para encontrar soluciones que faciliten los pagos inmediatos interdivisas.

2. Un ecosistema de pagos abierto y accesible

El acceso a los sistemas de pago es fundamental de cara a una competencia e innovación efectivas en el mercado de los sistemas de pago. Dado que las entidades de pago y de dinero electrónico compiten con los bancos por la prestación de servicios de pago y contribuyen a la innovación en el mercado de pagos, es importante garantizar, para todos los operadores, un acceso justo, abierto y transparente a los sistemas de pago.

Si bien la Segunda Directiva sobre servicios de pago exige un acceso objetivo y no discriminatorio a los servicios de pago para los proveedores de servicios de pago autorizados, la Directiva sobre la firmeza de la liquidación⁵⁵ somete el acceso a criterios legales. Ese hecho ha impedido que las entidades de dinero electrónico y de pago obtengan un acceso directo a los sistemas de pago designados en virtud de la Directiva sobre la firmeza de la liquidación.

La Segunda Directiva sobre servicios de pago exige que los Estados miembros velen por que los participantes directos (es decir, fundamentalmente bancos) de un sistema de pago designado por la Directiva sobre la firmeza de la liquidación permitan el acceso indirecto, de forma objetiva, proporcionada y no discriminatoria, a los proveedores de servicios de pago que no sean entidades bancarias. Ahora bien, el acceso indirecto a través de bancos puede no ser la mejor opción para muchos proveedores de servicios de pago que no son entidades bancarias, dado que los hace depender de esos bancos.

⁵³ TARGET2 es un sistema de liquidación bruta en tiempo real (SLBTR) del que el Eurosistema es propietario y gestor.

⁵⁴ El servicio de liquidación de pagos inmediatos de TARGET (TIPS) es un servicio de la infraestructura del mercado puesto en marcha por el Eurosistema en noviembre de 2018. Permite a los proveedores de servicios de pago ofrecer a sus clientes transferencias de fondos en tiempo real, veinticuatro horas al día, trescientos sesenta y cinco días del año.

⁵⁵ 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.

La Comisión es consciente de que algunos bancos centrales nacionales han permitido la participación directa o indirecta de las entidades de pago y de dinero electrónico, con sujeción a determinados criterios. Esto ha puesto en entredicho la igualdad de condiciones de competencia y ha aumentado la fragmentación del mercado de pagos. Puesto que el acceso indirecto es la única opción en sistemas como el sistema de pago inmediato TARGET, puede dar lugar a efectos no deseados y problemas de índole operativa, incluido en lo tocante al cumplimiento de los requisitos sobre lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. A su vez, podría falsear la competencia en igualdad de condiciones entre los bancos y los proveedores de servicios de pago que no sean entidades bancarias.

Acción clave:

En el marco de la revisión de la Directiva sobre la firmeza de la liquidación (prevista para el cuarto trimestre de 2020), la Comisión estudiará la posibilidad de ampliar su ámbito de aplicación para incluir a las entidades de pago y de dinero electrónico, siempre y cuando se les apliquen las medidas adecuadas de supervisión y reducción del riesgo.

3. Acceso a las infraestructuras técnicas necesarias

La Comisión opina que los proveedores de servicios de pago europeos deberían poder desarrollar soluciones de pago innovadoras y ofrecerlas a todos los usuarios europeos, sin restricciones indebidas, haciendo uso de todas las infraestructuras técnicas pertinentes y en unas condiciones de acceso justas, razonables y no discriminatorias.

La Comisión es consciente de que hay distintas situaciones en las que algunos operadores podrían restringir o bloquear el acceso a las infraestructuras técnicas necesarias. Tales infraestructuras pueden comprender diversos elementos de soporte lógico y físico necesarios para desarrollar y ofrecer soluciones de pago innovadoras, por ejemplo, las capas no públicas integradas en los sistemas operativos de los dispositivos móviles (en particular, las antenas de comunicación de campo próximo), lectores de identidad biométrica como los escáneres de impresiones dactilares o de reconocimiento facial, las tiendas de aplicaciones, los núcleos de punto de venta⁵⁶, las tarjetas SIM, etc⁵⁷.

El problema que con mayor frecuencia se menciona es que algunos fabricantes de dispositivos móviles inteligentes restringen el acceso de terceros a la tecnología de comunicación de campo próximo integrada en esos dispositivos. 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 un fabricante de dispositivos móviles⁵⁸.

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. La

⁵⁶ Un núcleo es un conjunto de funciones que ofrecen la lógica de procesamiento y los datos necesarios para realizar una operación con o sin contacto en la aplicación de pago de un terminal de punto de venta.

⁵⁷ De acuerdo con los elementos señalados en las respuestas de los participantes en la consulta pública previa a la presente Estrategia.

⁵⁸ Asunto AT.40452.

European Card Payment Cooperation⁵⁹ está desarrollando un núcleo exclusivo, pero, de acuerdo con el sector, se necesitarían varios años para implantarlo en toda la cadena de pagos.

Estas limitaciones podrían provocar importantes vulnerabilidades en el ecosistema europeo de pagos y acabar entorpeciendo la competencia, la innovación y la aparición de soluciones de pago paneuropeas. Al mismo tiempo, la intervención unilateral al nivel de los Estados miembros podría fragmentar el mercado y falsear la competencia en igualdad de condiciones.

Acciones clave:

De manera paralela a su actividad actual y futura en relación con el control del cumplimiento de las normas de competencia, la Comisión examinará si es oportuno proponer legislación destinada a asegurar el derecho de acceso, en condiciones justas, razonables y no discriminatorias, a las infraestructuras técnicas que se consideren necesarias a efectos de la prestación de servicios de pago. Para ello, tomará en consideración:

- la revisión en curso de su política de competencia para garantizar que se adecua a la era digital⁶⁰,

- la labor en curso relativa a la Ley de Servicios Digitales⁶¹ por lo que respecta a las normas *ex ante* para las grandes plataformas en línea que actúan como filtro de acceso.

Ese acto legislativo tendría debidamente en cuenta los riesgos de seguridad y de otra índole que podría plantear dicho acceso. En particular, establecería los criterios para determinar cuáles son las infraestructuras técnicas necesarias, a quién deben concederse los derechos de acceso, y en qué condiciones ha de hacerse.

D. Pilar 4: Pagos internacionales eficientes, incluidas las remesas

En Europa, gracias a la regulación y los esfuerzos del sector para hacer realidad la SEPA, los costes de las transferencias se han reducido considerablemente en la última década. No obstante, los pagos a través de las fronteras exteriores de la UE son más lentos, costosos, opacos y complejos.

Desde el año 2000, las remesas casi se han sextuplicado a escala mundial, hasta alcanzar una cifra estimada de 714 000 millones USD en 2019⁶². El rápido crecimiento se debe en gran medida a los flujos hacia países de renta baja y media, que representan tres cuartas partes del

⁵⁹ <http://www.europeancardpaymentcooperation.eu/>

⁶⁰ La Comisión está revisando las normas aplicables a los acuerdos horizontales y verticales, así como la Comunicación sobre la definición de mercado. Además, en junio de 2020 la Comisión puso en marcha una consulta pública con el objetivo de valorar la pertinencia de un nuevo instrumento de competencia que permita resolver los problemas estructurales de competencia que las normas en vigor no logran solventar de la manera más eficiente. En el sitio web de la Dirección General de Competencia se ofrece más información sobre los procesos de revisión mencionados: <https://ec.europa.eu/competition/consultations/open.html>

⁶¹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package>

⁶² «Covid-19 Crisis through a migration lens» [«La crisis de la COVID-19 desde la óptica de la migración», documento disponible en inglés], *Migration and Development Brief 32*, Knomad, Banco Mundial, abril de 2020.

total. En conjunto, la UE, los Estados Unidos y Arabia Saudí son con diferencia la mayor fuente de dichos flujos, ya que suponen casi dos tercios del total.

La entrada de remesas tiene una gran importancia macroeconómica para los países de renta baja y media, puesto que, en muchos de ellos, constituye más del 10 % del PIB. Además, las remesas aportan una ayuda financiera esencial a muchas familias beneficiarias y a menudo sirven de red informal de protección social, pues gracias a ellas 800 millones de familiares beneficiarios (para quienes las remesas representan de media en torno al 75 % de sus ingresos) pueden costearse los alimentos, la asistencia sanitaria, la educación y otras necesidades básicas. De acuerdo con la base de datos del Banco Mundial sobre las remesas en el mundo (Remittance Prices Worldwide), el coste medio mundial de las remesas sigue estando próximo al 7 %, pero la comunidad internacional se ha comprometido a reducirlo a menos del 3 % para 2030. A consecuencia de la pandemia de COVID-19, debido a los problemas de pérdida de empleo e incertidumbre que afectan a los migrantes, se prevé que las remesas disminuyan en torno al 20 % en 2020.

El objetivo de la Comisión es que los pagos transfronterizos que impliquen a países no pertenecientes a la UE, incluidas las remesas, sean más rápidos, asequibles, accesibles, transparentes y cómodos. De ese modo, se fomentará igualmente un mayor uso del euro y se reforzará su posición como moneda mundial.

Recientemente, en el informe de fase I sobre pagos transfronterizos del Consejo de Estabilidad Financiera⁶³ se señalaron las principales fricciones que afectan a los pagos transfronterizos. Consideradas conjuntamente, esas fricciones crean obstáculos para los intermediarios de pagos que tratan de ofrecer servicios transfronterizos, pueden incrementar el precio para los usuarios finales, desincentivan la inversión en la modernización de los procesos de pago transfronterizo y afectan también a las remesas.

La Comisión ve necesaria una combinación de acciones a nivel mundial y de países o territorios específicos. En consonancia con las conclusiones del Comité de Pagos e Infraestructuras del Mercado (CPMI)⁶⁴, dichas acciones pueden dividirse en acciones específicas para la UE y acciones dirigidas a facilitar las remesas.

Acciones clave:

- **En la medida de lo posible, la Comisión espera que los operadores de sistemas de pago pertinentes, en particular cuando el país receptor haya adoptado también sistemas de pago inmediato, faciliten los vínculos entre los sistemas europeos, como el sistema de pago inmediato TARGET (TIPS) o el RT1⁶⁵, y los sistemas de pago inmediato de terceros países, siempre que estos últimos ofrezcan un nivel adecuado de protección de los consumidores y prevención del fraude, del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, y apliquen medidas de reducción de los riesgos derivados de las interdependencias. El acceso directo de los proveedores de servicios de pago que no sean entidades bancarias a los sistemas de pago podría incrementar las posibles ventajas de esos vínculos.**

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ <https://www.bis.org/cpmi/publ/d193.pdf>

⁶⁵ RT1 es un sistema paneuropeo de pago inmediato del que EBA Clearing es propietario y gestor.

Asimismo, podría estudiarse la posibilidad de establecer vínculos respecto de otros tipos de sistemas de pago, minoristas y mayoristas, cuando proceda, con sujeción a salvaguardias similares.

- La Comisión pide que, a más tardar al final de 2022, se apliquen normas internacionales mundiales como la ISO 20022, que facilitan la inclusión de datos más completos en los mensajes de pago.
- Con miras a aumentar en mayor medida la transparencia de las operaciones transfronterizas, la Comisión anima a los proveedores de servicios de pago a usar la Global Payment Initiative (GPI) de la Sociedad de Telecomunicaciones Financieras Interbancarias Mundiales (SWIFT), que facilita el seguimiento en tiempo real de los pagos transfronterizos por parte de las entidades participantes. El uso generalizado del sistema de seguimiento permitiría a los proveedores de servicios de pago originadores estimar con mayor precisión el plazo máximo de ejecución de un pago transfronterizo y comunicarlo al ordenante. En el marco de la revisión de la Segunda Directiva sobre servicios de pago, la Comisión determinará si es preciso introducir nuevas mejoras en relación con la transparencia de las operaciones internacionales transfronterizas.
- Dado que los pagos inmediatos también se están convirtiendo en la norma a escala internacional, la Comisión valorará, en el marco de la revisión de la Segunda Directiva sobre servicios de pago, 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»⁶⁶.
- La Comisión sigue con interés la labor que se está llevando a cabo en el marco del Consejo Europeo de Pagos con vistas a la posibilidad de armonizar en mayor medida las normas técnicas y los protocolos de mensajería en las operaciones de una sola rama. La Comisión valorará la necesidad de hacerlos obligatorios.

Tratar las cuestiones específicas que afectan a las remesas:

Todas las acciones estratégicas mencionadas pueden facilitar los flujos transfronterizos y, por tanto, ser beneficiosas también para las remesas. Además:

- La Comisión alienta las iniciativas de los Estados miembros en apoyo del sector de las remesas, siempre que los proveedores de servicios de remesas se comprometan a reducir progresivamente el coste de sus servicios.
- La Comisión, en el marco de la política de desarrollo de la UE, apoyará iniciativas similares a la SEPA en agrupaciones regionales de países de renta baja y media, y, en los casos pertinentes, apoyará asimismo la posibilidad de que terceros países se adhieran a la SEPA (por ejemplo, en los Balcanes occidentales y en la vecindad oriental).
- La Comisión promoverá el acceso a las cuentas de pago en los países de renta baja y media, lo que facilitará también la digitalización de las remesas.

⁶⁶ Las denominadas «operaciones de una sola rama» son aquellas en las que, bien el proveedor de servicios de pago del beneficiario, bien el proveedor de servicios de pago del ordenante, se encuentra fuera de la Unión.

Todas estas acciones podrían favorecer la relevancia internacional del euro, al reforzar la capacidad de los ciudadanos y las empresas para usar el euro como moneda en las transferencias entre particulares, las inversiones, la financiación y los flujos comerciales.

IV. Conclusión

La presente Estrategia, valiéndose de la exhaustiva información facilitada por todas las partes interesadas y tomando plenamente en consideración los resultados de la consulta pública, señala las prioridades y los objetivos clave en relación con los pagos minoristas en Europa para los próximos cuatro años.

La Comisión se compromete a llevar a cabo una serie de importantes acciones para alcanzar dichos objetivos, y anima a todas las partes interesadas, a nivel nacional y de la UE, a participar activamente en la aplicación de la Estrategia.