



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MACIEJ SZPUNAR
presentadas el 2 de mayo de 2019¹

Asunto C-28/18

**Verein für Konsumenteninformation
contra
Deutsche Bahn AG**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Oberster Gerichtshof (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal, Austria)]

«Petición de decisión prejudicial — Reglamento (UE) n.º 260/2012 — Artículo 9, apartado 2 — Requisitos técnicos y comerciales para la transmisión de créditos y los adeudos domiciliados en euros — Accesibilidad de los pagos — Pago a través de adeudos domiciliados de la zona única de pagos en euros (SEPA) — Condiciones generales que exigen que el ordenante tenga su residencia en el mismo Estado miembro que el beneficiario»

Introducción

1. Es una realidad reconocida universalmente que las libertades fundamentales que conforman el mercado interior son sensibles ante los requisitos de residencia. En el marco de las libertades fundamentales, la eliminación de las barreras basadas en los requisitos de residencia ha sido, por así decirlo, el centro de atención de la actividad tanto del legislador de la UE² como del Tribunal de Justicia. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha sostenido reiteradamente que las normas nacionales que establecen una distinción en función de la residencia pueden perjudicar principalmente a los nacionales de otros Estados miembros, ya que los no residentes son, en la mayoría de los casos, extranjeros.³ Dado que las libertades fundamentales se dirigen principalmente a los Estados miembros, los asuntos tratados por el Tribunal de Justicia se refieren principalmente a las medidas estatales que imponen requisitos de residencia (nacionales).

2. Mucho menos se sabe de situaciones en las que una parte privada exige que otra parte privada tenga su residencia en un lugar determinado. En lo que respecta al Derecho de la Unión, prevalece la opacidad. ¿Es lícito que, en muchos casos, sea prácticamente imposible para un cliente que no reside en el mismo Estado miembro que el banco obtener una hipoteca de este último? ¿Puede un asegurador negarse a ofrecer cobertura a un cliente potencial situado en otro Estado miembro? Para el ciudadano de a pie, cuando menos, estas situaciones son difíciles de conciliar con el objetivo de un mercado interior. Mientras para algunos estas prácticas son incompatibles con la lógica de un mercado interior «en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales está garantizada de conformidad con las disposiciones de los Tratados»,⁴ otros apuntarían a una diferencia supuestamente

1 Lengua original: inglés.

2 Véanse, por ejemplo, los artículos 20 y 21 de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (DO 2006, L 376, p. 36).

3 Véase, por ejemplo, la sentencia de 7 de mayo de 1998, Clean Car Autoservice (C-350/96, EU:C:1998:205), apartado 29 y jurisprudencia citada.

4 Véase el artículo 26 TFUE, apartado 2.

fundamental entre la actividad de las entidades públicas y las entidades privadas y al hecho de que, desde el punto de vista de la lógica subyacente, al menos en un primer momento, la actividad pública debiera regirse por las libertades fundamentales y la actividad privada por lo dispuesto en el Derecho de competencia. El resto se dejó en manos del propio «mercado».

3. No corresponde a las presentes conclusiones dar respuesta a esta controversia de fondo.⁵ Baste decir que, en varios casos, el «mercado» ha fracasado en situaciones «horizontales» entre dos partes privadas, razón por la cual el legislador de la UE ha comenzado a intervenir y ha restringido la autonomía privada.⁶ Un buen ejemplo en este ámbito es la regulación de las tarifas de itinerancia en la UE.⁷ Aquí, en efecto, el legislador de la UE intervino en la relación entre los particulares —que se encuentran en una relación asimétrica: las compañías telefónicas, por un lado, y los consumidores, por el otro—, y aplicó directamente los instrumentos clásicos del mercado interior, tales como el principio de no discriminación, a las situaciones de carácter horizontal.⁸

4. Otro ejemplo de intervención legislativa de la UE es el del presente caso: los pagos transfronterizos en la Unión Europea. A tal fin, en vísperas de la conversión de los billetes y monedas en euros en moneda de curso legal,⁹ el Consejo aprobó el 29 de diciembre de 2001 un Reglamento relativo a los pagos transfronterizos: Reglamento (CE) n.º 2560/2001,¹⁰ derogado por el Reglamento (CE) n.º 924/2009.¹¹ Posteriormente, el legislador de la Unión aprobó el Reglamento (UE) n.º 260/2012 por el que se establecen requisitos técnicos y empresariales para las transferencias y los adeudos domiciliados en euros.¹² El objeto del presente procedimiento es la interpretación de este último Reglamento.

5. El Oberster Gerichtshof (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal, Austria) desearía saber si el operador ferroviario alemán Deutsche Bahn Aktiengesellschaft (en lo sucesivo, «Deutsche Bahn») puede exigir a los clientes que deseen pagar mediante un adeudo domiciliado que tengan su residencia en Alemania.

6. En estas conclusiones, sostendré que la respuesta debiera ser que «no». Mi argumento principal puede resumirse de la siguiente manera: una empresa no está obligada a ofrecer a sus clientes el pago mediante adeudo domiciliado. Ahora bien, una vez que se haya previsto esta posibilidad, deberá ser ofrecida de manera no discriminatoria.

5 Sin duda, la verdad se encuentra en algún punto intermedio.

6 Sobre la autonomía privada y el Derecho de la Unión, véanse Leczykiewicz, D., Weatherill, St.: «*Private Law Relationship in EU Law*», Ed. D. Leczykiewicz, St. Weatherill, *The Involvement of EU Law in Private Law Relationships*, Ed. Hart Publishing, Oxford y Portland, Oregón, 2013, pp. 1-8., pp. 3-5.

7 Véase el Reglamento (UE) n.º 531/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2012, relativo a la itinerancia en las redes públicas de comunicaciones móviles en la Unión (DO 2012, L 172, p. 10).

8 Obviamente, la UE también ha legislado mediante una armonización en el ámbito de varios aspectos del Derecho privado, es decir, situaciones horizontales por definición (por ejemplo, agentes comerciales, responsabilidad por productos defectuosos, seguros y, en general, protección de los consumidores). Sin embargo, aunque la última finalidad también puede ser, en última instancia, el establecimiento de un mercado interior [véase en detalle, Müller-Graff, P.-Ch., «*Allgemeines Gemeinschaftsprivatrecht*», ed. M. Gebauer/Chr. Teichmann, *Europäisches Privat- und Unternehmensrecht (Enzyklopädie Europarecht*, volumen 6), Nomos, Baden-Baden, 2014, pp. 69-151, punto 43 y ss.], los instrumentos utilizados no son los mismos. En estos casos, el legislador no se limita a la transposición de los mismos conceptos que se utilizan normalmente en el marco de las libertades fundamentales.

9 1 de enero de 2002.

10 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2001, sobre los pagos transfronterizos en euros (DO 2001, L 344, p. 13).

11 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, relativo a los pagos transfronterizos en la Comunidad y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 2560/2001 (DO 2009, L 266, p. 11).

12 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2012, por el que se establecen requisitos técnicos y empresariales para las transferencias y los adeudos domiciliados en euros, y se modifica el Reglamento (CE) n.º 924/2009 (DO 2012, L 94, p. 22), modificado por el Reglamento (UE) n.º 248/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 (DO 2014, L 84, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 260/2012»).

Marco jurídico

7. El artículo 1 del Reglamento n.º 260/2012, titulado «Objeto y ámbito de aplicación», reza como sigue:

«1. El presente Reglamento establece disposiciones para las transferencias y los adeudos domiciliados denominados en euros en la Unión, cuando el proveedor de servicios de pago del ordenante y el del beneficiario estén radicados en la Unión, o cuando el único proveedor de servicios de pago que intervenga en la operación de pago esté radicado en la Unión.

2. El presente Reglamento no será aplicable a las siguientes operaciones:

- a) las operaciones de pago efectuadas por cuenta propia entre proveedores de servicios de pago y en su seno, incluidos sus agentes o sucursales;
- b) las operaciones de pago procesadas y liquidadas a través de sistemas de pago para grandes importes, con exclusión de las operaciones de adeudo domiciliado para las que el ordenante no haya solicitado de forma explícita que transiten a través de sistemas de pago para grandes importes;
- c) las operaciones de pago efectuadas mediante tarjeta de pago o dispositivo similar, incluidas las retiradas de efectivo, a menos que la tarjeta de pago o el dispositivo similar solo se utilicen para generar la información necesaria para efectuar directamente una transferencia o un adeudo domiciliado con origen y destino en una cuenta de pago identificada mediante el número BBAN o el número IBAN;
- d) las operaciones de pago efectuadas mediante cualquier tipo de dispositivo de telecomunicación, digital o informático, siempre que dichas operaciones de pago no originen una transferencia o un adeudo domiciliado con origen y destino en una cuenta de pago identificada mediante un número BBAN o IBAN;
- e) las operaciones de giro monetario, tal como se definen en el artículo 4, punto 13, de la Directiva 2007/64/CE; ^[13]
- f) las operaciones de pago por las que se transfiera dinero electrónico, tal como se definen en el artículo 2, punto 2, de la Directiva 2009/110/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, sobre el acceso a la actividad de las entidades de dinero electrónico y su ejercicio, así como sobre la supervisión prudencial de dichas entidades¹⁴, a menos que dichas operaciones den lugar a una transferencia o un adeudo domiciliado con origen y destino en una cuenta de pago identificada mediante un número BBAN o IBAN.

3. Cuando los sistemas de pago se basen en operaciones de pago efectuadas mediante transferencia o adeudo domiciliado, pero posean características o servicios opcionales adicionales, el presente Reglamento se aplicará solo a las transferencias o adeudos domiciliados subyacentes.»

13 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, sobre servicios de pago en el mercado interior, por la que se modifican las Directivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE y 2006/48/CE y se deroga la Directiva 97/5/CE (DO 2007, L 319, p. 1).

14 DO 2009, L 267, p. 7.

8. El artículo 2 del Reglamento n.º 260/2012, bajo el título «Definiciones» dispone que:

«A los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

- 1) “transferencia”: servicio de pago nacional o transfronterizo destinado a efectuar un abono en una cuenta de pago de un beneficiario mediante una operación de pago o una serie de operaciones de pago a partir de una cuenta de pago de un ordenante y prestado, sobre la base de las instrucciones dadas por el ordenante, por el proveedor de servicios de pago titular de la cuenta de pago del ordenante;
- 2) “adeudo domiciliado”: servicio de pago nacional o transfronterizo destinado a efectuar un cargo en una cuenta de pago de un ordenante, cuando la operación de pago sea iniciada por el beneficiario sobre la base del consentimiento dado por el ordenante;
- 3) “ordenante”: persona física o jurídica titular de una cuenta de pago que autoriza una orden de pago a partir de dicha cuenta o, de no existir una cuenta de pago del ordenante, persona física o jurídica que cursa una orden de pago a una cuenta de pago de un beneficiario;
- 4) “beneficiario”: persona física o jurídica titular de una cuenta de pago que es el destinatario previsto de los fondos que hayan sido objeto de una operación de pago;
- 5) “cuenta de pago”: cuenta abierta a nombre de uno o varios usuarios de servicios de pago que se utiliza para ejecutar operaciones de pago;

[...]

- 21) “orden”: manifestación del consentimiento y de la autorización dados por el ordenante al beneficiario y (directa o indirectamente a través del beneficiario) al proveedor de servicios de pago del ordenante para que el beneficiario pueda iniciar el cobro con el que se efectuará un cargo en la cuenta de pago especificada por el ordenante y para que el proveedor de servicios de pago del ordenante pueda cumplir esas instrucciones;

[...]

- 26) “operación de pago transfronteriza”: operación de pago iniciada por un ordenante o por un beneficiario en la que el proveedor de servicios de pago del ordenante y el del beneficiario están radicados en diferentes Estados miembros;
- 27) “operación de pago nacional”: operación de pago iniciada por un ordenante o por un beneficiario, en la que el proveedor de servicios de pago del ordenante y el del beneficiario están radicados en el mismo Estado miembro;

[...]».

9. De conformidad con el artículo 3 del Reglamento n.º 260/2012, titulado «Accesibilidad»:

«1. El proveedor de servicios de pago de un beneficiario que sea accesible para la realización de transferencias de ámbito nacional con arreglo a un régimen de pago deberá ser accesible, de conformidad con las disposiciones de un régimen de pago del ámbito de la Unión, para la realización de transferencias iniciadas por un ordenante a través de un proveedor de servicios de pago radicado en cualquiera de los Estados miembros.

2. El proveedor de servicios de pago de un ordenante que sea accesible para la realización de adeudos domiciliados de ámbito nacional con arreglo a un régimen de pago deberá ser accesible, de conformidad con las disposiciones de un régimen de pago del ámbito de la Unión, para la realización de adeudos domiciliados iniciados por un beneficiario a través de un proveedor de servicios de pago radicado en cualquiera de los Estados miembros.

3. El apartado 2 se aplicará exclusivamente a los adeudos domiciliados accesibles a los consumidores en su calidad de ordenantes con arreglo al régimen de pago.»

10. El artículo 9 del Reglamento n.º 260/2012, titulado «Accesibilidad en los pagos», dice:

«1. Un ordenante que efectúe transferencias a un beneficiario titular de una cuenta de pago radicada en la Unión no especificará el Estado miembro en el que está radicada esa cuenta de pago, siempre que la cuenta de pago sea accesible según lo establecido en el artículo 3.

2. Todo beneficiario que acepte una transferencia o utilice un adeudo domiciliado para cobrar fondos de un ordenante titular de una cuenta de pago radicada en la Unión no especificará en qué Estado miembro está radicada dicha cuenta de pago, siempre que la cuenta de pago sea accesible según lo establecido en el artículo 3.»

11. El artículo 77 de la Directiva (UE) 2015/2366,¹⁵ titulado «Solicitudes de devolución por operaciones de pago iniciadas por un beneficiario o a través del mismo», establece en su apartado 1:

«1. Los Estados miembros velarán por que el ordenante pueda solicitar la devolución a que se refiere el artículo 76 de una operación de pago autorizada iniciada por un beneficiario o a través del mismo, durante un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de adeudo de los fondos.»

12. El Reglamento (UE) n.º 2018/302,¹⁶ que se encuentra en vigor desde el 3 de diciembre de 2018, establece en su artículo 5, titulado «No discriminación por motivos relacionados con el pago», lo siguiente:

«1. Entre los diversos medios de pago que acepte, el comerciante no podrá aplicar distintas condiciones de pago a una operación de pago por motivos relacionados con la nacionalidad, con el lugar de residencia o con el lugar de establecimiento de un cliente, con la ubicación de la cuenta de pago, con el lugar de establecimiento del proveedor de servicios de pago o con el lugar de emisión del instrumento de pago en la Unión, cuando:

- a) la operación de pago se efectúe a través de una transacción electrónica mediante transferencia, adeudo domiciliado o un instrumento de pago basado en una tarjeta dentro de la misma marca y categoría de pago;
- b) se cumplan los requisitos de autenticación con arreglo a la Directiva (UE) 2015/2366, y
- c) las operaciones de pago se efectúen en una moneda que el comerciante acepte.

¹⁵ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, sobre servicios de pago en el mercado interior, por la que se modifican las Directivas 2002/65/CE, 2009/110/UE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 y se deroga la Directiva 2007/64/CE (DO 2015, L 337, p. 35).

¹⁶ Reglamento (UE) n.º 2018/302, del Parlamento y del Consejo, de 28 de febrero de 2018 sobre medidas destinadas a impedir el bloqueo geográfico injustificado y otras formas de discriminación por razón de la nacionalidad, del lugar de residencia o del lugar de establecimiento de los clientes en el mercado interior y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 2006/2004 y (UE) n.º 2017/2394 y la Directiva 2009/22/CE (DO 2018, L 601, p. 1).

2. En casos justificados por razones objetivas, la prohibición establecida en el apartado 1 no impedirá al comerciante aplazar la entrega de los productos o la prestación del servicio hasta tener constancia de que la operación de pago se inició correctamente.

3. La prohibición establecida en el apartado 1 no impedirá a los comerciantes reclamar el abono de gastos por la utilización de instrumentos de pago basados en tarjetas cuyas tasas de intercambio no se regulen en el capítulo II del Reglamento (UE) n.º 2015/751 [17] y por los servicios de pago a los que no se aplique el Reglamento (UE) n.º 260/2012, a menos que la prohibición o limitación del derecho de reclamar el abono de los gastos por el uso de instrumentos de pago, de conformidad con el artículo 62, apartado 5, de la Directiva (UE) 2015/2366, se haya integrado en la legislación del Estado miembro al que esté sujeta la actividad del comerciante. Esos gastos no podrán ser superiores a los costes directos soportados por el comerciante por la utilización del instrumento de pago.»

Sobre los hechos, el procedimiento y la cuestión prejudicial

13. La demandante en el procedimiento principal, Verein für Konsumenteninformation, tiene legitimación para la interposición de un recurso de protección de los consumidores, de conformidad con la legislación austriaca.

14. El demandado en el procedimiento principal, Deutsche Bahn, es una empresa ferroviaria que tiene su domicilio social en Alemania, que, entre otras cosas, ofrece a los clientes austriacos la posibilidad de hacer reservas de viajes en tren a través de internet. A tal efecto, celebra contratos con consumidores sobre la base de sus condiciones de transporte. Estas condiciones contienen una cláusula en virtud de la cual los billetes reservados a través de Internet pueden pagarse, en concreto, mediante tarjeta de crédito, transferencia bancaria instantánea o con arreglo al sistema de adeudos domiciliados de la zona única de pagos en euros (SEPA), posibilidad esta última que queda limitada a los clientes con residencia en Alemania. Por otra parte, para activar el sistema de adeudos domiciliados de la SEPA, debe prestarse el consentimiento para la realización de una verificación del crédito durante el proceso de registro.

15. Verein für Konsumenteninformation ejercitó una acción de prohibición ante el Handelsgericht Wien (Tribunal de lo Mercantil de Viena, Austria), solicitando a dicho tribunal que ordenara a Deutsche Bahn que se abstuviera de utilizar esta cláusula en los contratos celebrados con consumidores, alegando que es contraria al artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 260/2012, puesto que, por lo general, el consumidor dispone de una cuenta de pago en un banco establecido en el Estado miembro en el que tienen su residencia.

16. En virtud de su sentencia de 13 de julio de 2016, el Handelsgericht Wien (Tribunal de lo Mercantil de Viena) estimó el recurso de Verein für Konsumenteninformation respecto a los consumidores que residen en Austria, por entender que la cláusula controvertida contraviene lo dispuesto en el artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 260/2012.

17. En vía de casación, mediante sentencia de 14 de marzo de 2017, el Oberlandesgericht Wien (Tribunal Superior Regional de Viena, Austria) revocó dicha sentencia y desestimó el recurso de Verein für Konsumenteninformation sobre la base de que, si bien el artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 260/2012 exige que los ordenantes y los beneficiarios dispongan de una única cuenta de pago para poder efectuar los pagos nacionales y transfronterizos por domiciliación en el marco de la SEPA, el citado Reglamento no obliga a los ordenantes a aceptar en todos los casos los instrumentos de pago específicos de la SEPA en las operaciones comerciales que efectúen con consumidores.

17 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, sobre las tasas de intercambio aplicadas a las operaciones de pago con tarjeta (DO 2015, L 123, p. 1).

18. En un recurso de casación por infracción de ley interpuesto por Verein für Konsumenteninformation contra dicha sentencia, el Oberster Gerichtshof (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal) ha considerado que el artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 260/2012, cuando prohíbe a los ordenantes y a los beneficiarios que especifiquen el Estado miembro en que debe localizarse la cuenta de la otra parte no es aplicable a los prestadores de servicios de pago, pero sí a la relación existente entre los ordenantes y los beneficiarios y, por tanto, los protege. Si bien es cierto que, en virtud de su tenor literal, esta disposición solo prohibiría adoptar como criterio la ubicación de la cuenta de pago del ordenante, el requisito de que el ordenante de un adeudo domiciliado sea residente en el mismo Estado miembro que el beneficiario podría afectar, no obstante, a dicha disposición, puesto que la cuenta del ordenante está situada, como norma general, en el Estado de residencia del ordenante.

19. En dichas circunstancias, el Oberster Gerichtshof (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal) decidió, mediante resolución de 20 de diciembre de 2017, recibida en el Tribunal de Justicia el 17 de enero de 2018, suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse el artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 260/2012 en el sentido de que se prohíbe al beneficiario hacer que el pago en el sistema de adeudos domiciliados de la SEPA dependa de que el lugar de residencia del ordenante se encuentre en el Estado miembro en el que el beneficiario tenga también su establecimiento (residencia), si también se puede efectuar el pago de otra forma, por ejemplo mediante tarjeta de crédito?»

20. Las partes en el procedimiento principal presentaron observaciones escritas y la Comisión Europea presentó sus alegaciones orales en la vista celebrada el 30 de enero de 2019.

Valoración jurídica

21. El tribunal remitente desea saber si, con arreglo a una adecuada interpretación del artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 260/2012, puede prohibirse a un beneficiario efectuar un pago en virtud del sistema de adeudos domiciliados de la SEPA que dependa de que el lugar de residencia del ordenante se encuentre en el Estado miembro en el que el beneficiario tenga también su establecimiento (residencia).

22. Verein für Konsumenteninformation considera que el artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 260/2012 prohíbe al beneficiario supeditar la aceptación de los pagos efectuados mediante un adeudo domiciliado en la zona SEPA a la condición de que el ordenante sea residente en el Estado miembro en el que el beneficiario tenga también su domicilio social o su residencia, aun cuando también se acepten otros métodos de pago, por ejemplo mediante tarjeta de crédito. La Comisión comparte esta opinión.

23. Deutsche Bahn opina lo contrario. Sostiene que, si bien el artículo 9, apartado 2, de dicho reglamento regula la relación entre el ordenante y el beneficiario, no establece que el beneficiario esté obligado a ofrecer el adeudo domiciliado ni que esté prohibido exigir al ordenante que cumpla otras condiciones para poder utilizar el adeudo domiciliado. En particular, esta disposición no dispone que el beneficiario que desee ofrecer un adeudo domiciliado estaría obligado a ofrecerlo a todos los clientes o a no ofrecerlo en absoluto. De hecho, tal como se desprende de esta disposición, el uso del sistema de adeudos domiciliados requeriría un acuerdo entre las partes del contrato. Solo en ese caso se prohibiría al beneficiario exigir que la cuenta de pago utilizada para el adeudo domiciliado esté situada en un determinado Estado miembro.

Artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 260/2012 — Obligaciones del ordenante

24. Con arreglo al artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 260/2012, «todo beneficiario que acepte una transferencia o utilice un adeudo domiciliado para cobrar fondos de un ordenante titular de una cuenta de pago radicada en la Unión no especificará en qué Estado miembro está radicada dicha cuenta de pago, siempre que la cuenta de pago sea accesible según lo establecido en el artículo 3 [del mencionado reglamento]».

25. Los términos clave de esta disposición están definidos legalmente en el artículo 2 del mismo reglamento. De este modo, una transferencia es un servicio de pago destinado a efectuar un abono en una cuenta de pago de un beneficiario mediante una operación de pago a partir de una cuenta de pago de un ordenante y prestado, sobre la base de las instrucciones dadas por el ordenante, por el proveedor de servicios de pago titular de la cuenta de pago del ordenante.¹⁸ Por adeudo domiciliado, en cambio, se entiende un servicio de pago destinado a efectuar un cargo en una cuenta de pago de un ordenante, cuando la operación de pago sea iniciada por el beneficiario sobre la base del consentimiento dado por el ordenante.

26. Se podría argumentar que, basándose únicamente en el texto del artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 260/2012, Deutsche Bahn no ha actuado de forma ilícita. De hecho, Deutsche Bahn no exige a los clientes que deseen utilizar el sistema de adeudos domiciliados que tengan su cuenta de pago en un Estado miembro determinado.

27. Pero el asunto no es tan sencillo como parece. Como sostendré, existen razones imperiosas de contexto y de objetivos del reglamento en cuestión¹⁹ que apuntan a una interpretación diferente del artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 260/2012.

28. El Reglamento n.º 260/2012 fue adoptado como parte del proyecto de creación de una zona única europea de pagos (SEPA) para establecer servicios de pago comunes en toda la Unión Europea que sustituyeran a los actuales servicios de pago nacionales para los pagos denominados en euros. Para garantizar una migración completa a las transferencias y adeudos domiciliados en euros en toda la Unión, dicho reglamento establece requisitos técnicos y comerciales con el fin de establecer un mercado integrado de pagos electrónicos «sin distinción entre pagos nacionales y transfronterizos».²⁰ Estos requisitos deben aplicarse a los pagos SEPA, tanto transfronterizos como nacionales, en las mismas condiciones básicas y de acuerdo con los mismos derechos y obligaciones, «independientemente de la ubicación en la Unión».²¹

29. Aunque el principal objetivo del Reglamento n.º 260/2012 es establecer requisitos técnicos y comerciales para las transferencias y los adeudos domiciliados con el fin de establecer servicios de pago comunes en la Unión Europea, lo que significa que afecta principalmente a los beneficiarios, dicho reglamento también tiene en cuenta a los ordenantes y, más concretamente, en cierta medida, la relación entre los beneficiarios y los ordenantes. En este sentido, el artículo 9, apartado 2, del

¹⁸ Véase el artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 260/2012.

¹⁹ De conformidad con reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión, hay que tener en cuenta no solo el tenor de esta, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte y, en especial, la génesis de esa normativa; véase, a título de ejemplo, la sentencia de 17 de abril de 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257), apartado 44 y jurisprudencia citada.

²⁰ Véase el considerando 1 del Reglamento n.º 260/2012.

²¹ Véase el considerando 1 del Reglamento n.º 260/2012.

Reglamento n.º 260/2012, que constituye un tanto el *aliud* en el sistema de dicho Reglamento, se aplica concretamente a esta relación entre los beneficiarios y los ordenantes.²² A este respecto, en el preámbulo de dicho reglamento se pone de relieve la importancia de un alto nivel de protección para los ordenantes, en particular para las operaciones de adeudo domiciliado.²³

30. Es un hecho que en la gran mayoría de casos en la Unión Europea la residencia de una persona se corresponde con su cuenta de pago. Esto parece ser tan axiomático que no precisa más pruebas. Exigir a un ordenante que resida en un determinado Estado miembro equivale, por tanto, a especificar en qué Estado miembro hay que situar una cuenta de pago. Además, como subraya acertadamente Verein für Konsumenteninformation, exigir que el consumidor, como condición para el pago mediante el adeudo domiciliado, establezca una residencia en Alemania conduce a una restricción aún más grave que la (simple) apertura de una cuenta de pago en Alemania.

31. Por tanto, parece que la práctica de Deutsche Bahn es contraria al artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 260/2012.

32. No obstante, Deutsche Bahn invoca dos argumentos para justificar su práctica. En primer lugar, dicha empresa alega que las disposiciones y el espíritu del Reglamento n.º 2018/302 deben tenerse en cuenta. En segundo lugar, Deutsche Bahn considera que su práctica está justificada por la supuesta necesidad de llevar a cabo verificaciones del crédito. Abordaré estos dos argumentos a su vez.

Reglamento n.º 2018/302

33. Deutsche Bahn reconoce que el Reglamento (UE) n.º 2018/302 no es aplicable en este caso.

34. Este Reglamento se aplica desde el 3 de diciembre de 2018²⁴ y, por tanto, no es aplicable a los presentes procedimientos, *ratione temporis*. Tampoco se aplica por razón de la materia puesto que, como consecuencia de su artículo 1, apartado 3, leído en relación con el artículo 2, apartado 2, letra d), de la Directiva 2006/123/CE, no cubre los servicios de transporte. Por otra parte, el considerando 9 del Reglamento n.º 2018/302 reconoce que la discriminación también puede producirse en relación con servicios en el ámbito del transporte, en particular por lo que respecta a las ventas de billetes para el transporte de viajeros. Ese considerando se refiere a cuatro reglamentos relativos al sector del transporte, tres de los cuales contienen disposiciones que excluyen expresamente la discriminación por razón de la nacionalidad o del lugar de residencia en lo que se refiere al acceso al transporte: el Reglamento (UE) n.º 1008/2008,²⁵ el Reglamento (UE)

22 Un tribunal regional superior alemán ha llegado a calificar esta disposición como norma de protección de los consumidores. Véase *Oberlandesgericht Karlsruhe*, 20 de abril de 2018, 4 U 120/17, apartados 10 y ss., Ed. MultiMedia und Recht (MMR), 2018, p. 611.

23 Véase el considerando 32 del Reglamento n.º 260/2012, que también hace referencia a «un elevado nivel de protección de los consumidores».

24 Véase el artículo 11, apartado 1, del Reglamento n.º 2018/302.

25 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre normas comunes para la explotación de servicios aéreos en la Comunidad (DO 2008, L 293, p. 3). Véase el artículo 23, apartado 2: «Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 16, apartado 1, se concederá acceso a las tarifas y fletes aéreos de servicios aéreos con origen en un aeropuerto situado en el territorio de un Estado miembro al que se aplique el Tratado disponibles para el público en general sin incurrir en discriminación por causa de nacionalidad o lugar de residencia del cliente ni en función del lugar de establecimiento del agente de la compañía aérea o de otro vendedor de billetes en el interior de la Comunidad». La cursiva es mía.

n.º 1177/2010²⁶ y el Reglamento (UE) n.º 181/2011.²⁷ Por lo que se refiere al cuarto Reglamento, el Reglamento (CE) n.º 1371/2007,²⁸ que regula los derechos y obligaciones de los viajeros de ferrocarril, en el considerando 9 del Reglamento n.º 2018/302 se afirma que «está previsto que el Reglamento (CE) n.º 1371/2007 [...] se modifique a tal efecto en un futuro próximo».

35. No obstante, Deutsche Bahn considera que el Reglamento (UE) n.º 2018/302 debe tenerse en cuenta en la interpretación del artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 260/2012, a fin de evitar contradicciones e incoherencias en la aplicación del Derecho derivado de la Unión.

36. A este respecto, Deutsche Bahn alega que el artículo 5 del Reglamento n.º 2018/302 contiene prescripciones detalladas sobre si se permite la discriminación basada en la residencia y en qué casos. De conformidad con el artículo 5, apartado 1, del mencionado reglamento, entre los diversos medios de pago que acepte, el comerciante no podrá aplicar, entre otras,²⁹ distintas condiciones de pago a una operación de pago por motivos relacionados con el lugar de residencia, cuando la operación de pago se efectúe a través de una transacción electrónica mediante transferencia, adeudo domiciliado o un instrumento de pago basado en una tarjeta dentro de la misma marca y categoría de pago³⁰ y se cumplan los requisitos de autenticación con arreglo a la Directiva (UE) 2015/2366.³¹ Deutsche Bahn afirma que son precisamente estos requisitos de autenticación³² los que no se cumplen en el presente caso, lo que significa que puede producirse a una discriminación por motivos de residencia.

37. En opinión de Deutsche Bahn, dado que en el presente caso —en la hipótesis de que entrara en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 2018/302— la discriminación por motivos de residencia fuese posible en virtud del artículo 5 de dicho reglamento, tal discriminación también podría ser posible en virtud del artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 260/2012. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia debe interpretar el artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 260/2012 en el sentido de que permite la discriminación por motivos de residencia.

38. No me convence la referencia al Reglamento n.º 2018/302, y las posibles analogías negativas que se pueden extraer del mismo, a los efectos del presente caso.³³

39. El Reglamento n.º 2018/302 constituye un ejemplo en el que el legislador de la Unión ha sido más específico en lo que respecta a los criterios de determinación de las condiciones de desigualdad de trato por motivos de residencia de los ordenantes (o, dicho de otro modo, en los casos en los que se permite tal desigualdad de trato). Dicha norma se aplica única y exclusivamente en el ámbito del Reglamento n.º 2018/302. Está relacionada con las características específicas del bloqueo geográfico, que son totalmente diferentes de las del pago de los adeudos domiciliados. Si el legislador de la Unión

26 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre los derechos de los pasajeros que viajan por mar y por vías navegables y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 (DO 2010, L 334, p. 1). Véase el artículo 4, apartado 2: «Sin perjuicio de las tarifas sociales, las condiciones contractuales y las tarifas aplicadas por los transportistas u otros proveedores de billetes se ofrecerán al público en general sin discriminación alguna, directa o indirecta, basada en la nacionalidad del cliente final o en el lugar de establecimiento de los transportistas o proveedores de billetes en la Unión».

27 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre los derechos de los viajeros de autobús y autocar y por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 2006/2004 (DO 2011, L 55, p. 1). Véase el artículo 4, apartado 2: «Sin perjuicio de las tarifas sociales, las condiciones contractuales y las tarifas aplicadas por los transportistas se ofrecerán al público en general sin discriminación directa ni indirecta por razones de nacionalidad del cliente final o del lugar de establecimiento de los transportistas o de los proveedores de billetes en la Unión».

28 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los derechos y las obligaciones de los viajeros de ferrocarril (DO 2007, L 315, p. 14).

29 Así como por motivos relacionados con la nacionalidad del cliente, el lugar de establecimiento, la ubicación de la cuenta de pago, el lugar de establecimiento del proveedor de servicios de pago o el lugar de emisión del instrumento de pago en la Unión.

30 Letra a).

31 Letra b). Y cuando las operaciones de pago se efectúen en una moneda que el comerciante acepte [letra c)].

32 Véase el artículo 97 de la Directiva 2015/2366.

33 Debe subrayarse que, además de las observaciones escritas de Deutsche Bahn, el Tribunal de Justicia, sobre la base del artículo 61, apartado 1, de su Reglamento de Procedimiento, invitó a los comparecientes en la vista a reflexionar sobre la posible pertinencia del Reglamento n.º 2018/302. Yo, por mi parte, salí inspirado de la vista con la convicción de que en el presente asunto nos es necesario recurrir a dicho reglamento.

desea establecer las mismas normas en lo que se refiere a los pagos de adeudos domiciliados SEPA dentro del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 260/2012, es libre de hacerlo. Sin embargo, a falta de referencias cruzadas claras en dicho reglamento a otros textos como el Reglamento n.º 2018/302, me resulta difícil intercambiar conceptos, y más aún porque estamos en presencia de una relación horizontal entre dos particulares. En una situación de este tipo, la hipótesis de que el legislador de la Unión ya ha tenido en cuenta y calibrado todos los intereses adquiere más fuerza; y no hay ninguna razón para cuestionarla.

40. En conclusión, por consiguiente, el Reglamento n.º 2018/302 no debe tenerse en cuenta, como sostiene Deutsche Bahn, para la interpretación del artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 260/2012. Las referencias y las supuestas analogías con el Reglamento n.º 2018/302 confunden, con creces, mucho más de lo que persuaden.

Sobre las excepciones a las obligaciones del beneficiario

41. Por último, me gustaría abordar la cuestión de si la restricción a la libertad de pago sancionada por el artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 260/2012 podría estar potencialmente justificada, esto es, si es posible que una empresa se aparte del cumplimiento de los requisitos del artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 260/2012.

42. Deutsche Bahn hace mención del riesgo de abuso e impago en relación con el pago de adeudos domiciliados. Un riesgo de estas características es alto cuando, como ocurre en el procedimiento principal, la orden de la SEPA es emitida directamente por el cliente al beneficiario, sin intervención del proveedor de servicios de pago del cliente ni del beneficiario. De hecho, en lo que respecta a otros métodos de pago, el proveedor de servicios de pago solo aceptaría el pago del cliente en caso de una previsión de pago positiva. Por el contrario, en caso de pago por adeudo domiciliado, el propio beneficiario debe evaluar el riesgo de impago por parte del cliente. Es el beneficiario quien cumple en primer lugar sus obligaciones con la emisión del billete. Por consiguiente, el beneficiario asume el riesgo de que el ordenante no pague.

43. Por tanto, Deutsche Bahn considera necesario poder llevar a cabo verificaciones del crédito. Las empresas que ofrecen estos servicios tienden a hacerlo a escala nacional. Deutsche Bahn hace hincapié en que no es posible realizar una verificación del crédito adecuada en las mismas condiciones en todos los países de la SEPA. Una verificación del crédito de clientes cuyo lugar de residencia se encuentra en Austria es aproximadamente 15 veces más caro que el de clientes con residencia en Alemania. El beneficiario incurriría en gastos financieros significativos si tuviera que adaptar sus propios sistemas e interfaces de compensación para dotar una provisión para verificaciones del crédito en toda la SEPA. Habida cuenta de estos costes, el régimen de adeudos domiciliados no sería, por lo general, viable desde un punto de vista económico y no podría continuar ofreciéndose. Esta no pudo haber sido la intención del legislador de la Unión.

44. Deutsche Bahn afirma además que la integración de la solvencia en un método de pago organizado por el propio operador no sería viable para algunos beneficiarios en toda la zona SEPA y no sería posible en muchos Estados miembros en condiciones comercialmente aceptables. Ningún operador proporcionará información sobre la solvencia crediticia para toda la SEPA. Para algunos Estados miembros de la SEPA, no sería posible acceder a ninguna información o solo sería posible el acceso a información parcial sobre la solvencia del cliente. Por tanto, el beneficiario no podía reducir adecuadamente el riesgo de impago en los adeudos domiciliados de la SEPA para estos clientes y, si estuviese obligado a ofrecer el pago mediante domiciliación a los clientes establecidos en esos países, soportaría a sabiendas un riesgo incalculable. Además, debido a las diferencias en los hábitos de pago

o las expectativas de los clientes en los diferentes países de la SEPA, habría diferencias significativas en el coste de obtener información sobre el crédito de los clientes, por lo que podría no ser rentable en un Estado miembro dar preferencia a los adeudos domiciliados frente a otros métodos de pago menos costosos.

45. Aunque entiendo los argumentos comerciales esgrimidos por Deutsche Bahn, no puedo, desde un punto de vista jurídico, estar de acuerdo con su argumentación.

46. Ni el artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 260/2012 ni ninguna otra disposición de dicho reglamento ofrecen una justificación. No alentaría al Tribunal de Justicia a decidirse por entender que en el texto de dicho reglamento pueden encontrarse posibles justificaciones (presumiblemente en contra de la supuesta intención del legislador de la Unión, que de no ser así se habría ocupado de este asunto).

47. Una vez más, entiendo los diversos intereses en juego del ordenante y el beneficiario que han sido abordados en el artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 260/2012 por lo que se refiere al pago mediante adeudo domiciliado. Se mire por donde se mire: esta disposición no prevé excepciones. El legislador de la Unión ha hecho su trabajo y es libre de cambiar cualquier disposición, en caso de que decida hacerlo cuando, por ejemplo, las disposiciones no sean susceptibles de ser aplicadas.

48. El hecho de que, en la práctica comercial, no exista un mercado interior de registros de deudores y de evaluación de la solvencia no puede justificar por sí solo el requisito de residencia de que se trata. Además, esta línea de razonamiento se acerca peligrosamente a la de un argumento puramente económico en el contexto de las cuatro libertades. Este argumento no puede sostenerse. Como es bien sabido, los argumentos puramente económicos no pueden ser invocados por los Estados miembros como razones imperiosas de interés general. Podría decirse que, en el caso de las situaciones horizontales, no están en juego los intereses *públicos*, mientras que los intereses *privados* tienden a ser de naturaleza económica. Aun así, la mera afirmación de la ausencia de un mercado interior para registros de deudores es insuficiente.

49. Es cierto que puede haber empresas que como beneficiarios prefieran, por razones comerciales o de otro tipo, no ofrecer a los ordenantes la posibilidad de pagar mediante adeudo domiciliado. Esto es perfectamente legítimo con arreglo al artículo 9, apartado 2, del Reglamento n.º 260/2012. De hecho, la disposición solo se aplica una vez que se ha optado por el adeudo domiciliado. En tal situación, no puede existir discriminación. Si el resultado es que, en lugar de ofrecer formas discriminatorias de pago, el beneficiario decide no ofrecer ningún método específico de pago, se trata de una realidad económica que habría que aceptar.

Conclusión

50. A la luz de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda de la siguiente manera a la cuestión prejudicial planteada por el Oberster Gerichtshof (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal, Austria):

«Con arreglo al artículo 9, apartado 2, del Reglamento (UE) n.º 260/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2012, por el que se establecen requisitos técnicos y empresariales para las transferencias y los adeudos domiciliados en euros, y se modifica el Reglamento (UE) n.º 924/2009, modificado por el Reglamento (UE) n.º 248/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, puede prohibirse a un beneficiario efectuar un pago en virtud del sistema de adeudos domiciliados de la zona única de pagos en euros (SEPA) que dependa de que el lugar de residencia del ordenante se encuentre en el Estado miembro en el que el beneficiario tenga también su establecimiento (residencia).»