



C/2024/3869

19.6.2024

## DICTAMEN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

de 30 de abril de 2024

acerca de una propuesta de Reglamento y de Directiva sobre servicios de pago y de dinero electrónico

(CON/2024/13)

(C/2024/3869)

### Introducción y fundamento jurídico

El 18 de septiembre de 2023 y el 14 de marzo de 2024, el Banco Central Europeo (BCE) recibió del Parlamento Europeo y del Consejo solicitudes de dictamen acerca de una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre servicios de pago en el mercado interior y por el que se modifica el Reglamento (UE) 1093/2010 <sup>(1)</sup> (en lo sucesivo, el «reglamento propuesto») y de dictamen acerca de una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre servicios de pago y servicios de dinero electrónico en el mercado interior por la que se modifica la Directiva 98/26/CE y se derogan las Directivas (UE) 2015/2366 y 2009/110/CE <sup>(2)</sup> (en lo sucesivo, la «directiva propuesta»; junto con el reglamento propuesto, los «actos propuestos»).

La competencia consultiva del BCE se basa en el artículo 127, apartado 4, y en el artículo 282, apartado 5, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, puesto que los actos propuestos contienen disposiciones que afectan a las competencias del BCE, en particular: 1) la definición y ejecución de la política monetaria, conforme al artículo 127, apartado 2, primer guion, del Tratado; 2) la promoción del buen funcionamiento de los sistemas de pago, conforme al artículo 127, apartado 2, cuarto guion, del Tratado; 3) la contribución a la buena gestión de las políticas que llevan a cabo las autoridades competentes con respecto, entre otras cosas, a la estabilidad del sistema financiero, conforme al artículo 127, apartado 5, del Tratado, 4) las tareas encomendadas al BCE respecto de la supervisión prudencial de las entidades de crédito conforme al artículo 127, apartado 6, del Tratado, y 5) el derecho del BCE de autorizar la emisión de billetes en euros, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 128, apartado 1, del Tratado. De conformidad con la primera frase del artículo 17.5 del Reglamento interno del Banco Central Europeo, el presente dictamen ha sido adoptado por el Consejo de Gobierno.

#### 1. Observaciones generales

- 1.1. El BCE acoge con satisfacción los actos propuestos, cuyo objetivo es contribuir a seguir desarrollando un mercado de servicios de pago a escala de la Unión, para que los consumidores y los participantes en el mercado se beneficien plenamente del mercado interior, teniendo también en cuenta los rápidos cambios en el ámbito de los pagos minoristas.
- 1.2. El BCE valora positivamente los objetivos de los actos propuestos para 1) reforzar los derechos de los usuarios y la protección contra el fraude; 2) mejorar la competitividad de los servicios de banca abierta, 3) mejorar el cumplimiento y la aplicación en los Estados miembros, y 4) mejorar el acceso a los sistemas de pago y a las cuentas bancarias para los proveedores de servicios de pago (PSP) no bancarios. El BCE también celebra que los actos propuestos contribuyan a la simplificación administrativa al reunir los regímenes de dos tipos de PSP no bancarios (entidades de pago y entidades de dinero electrónico) que hasta ahora se han incluido en diferentes actos legislativos. Además, el BCE se congratula de que los actos propuestos contengan medidas para mejorar los derechos y la información de los consumidores, así como la inclusión financiera de las personas con discapacidad y otras personas que tienen dificultades para utilizar la autenticación reforzada de clientes. El BCE también aplaude que los actos propuestos contengan medidas para mejorar la disponibilidad de efectivo.
- 1.3. Además, en particular, el BCE apoya firmemente los objetivos siguientes de los actos propuestos: 1) la mayor aplicación de la autenticación reforzada de clientes y la ampliación del número internacional de cuenta bancaria (IBAN) o de la verificación del nombre del beneficiario a todas las transferencias de crédito (inicialmente previstos únicamente para los pagos inmediatos); 2) la introducción de la obligación de que los PSP gestores de cuentas (PSPGC) dispongan de una interfaz específica para el acceso a los datos; 3) una mayor armonización y aplicación de

<sup>(1)</sup> COM(2023) 367 final.

<sup>(2)</sup> COM(2023) 366 final.

algunas de las disposiciones vigentes de la Directiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(3)</sup> (en lo sucesivo, la «segunda Directiva sobre servicios de pago» o «DSP2») mediante la introducción de un reglamento directamente aplicable, y 4) la propuesta de integración de los regímenes de concesión de licencias para las entidades de pago y de dinero electrónico.

1.4. Cabe señalar que los colegisladores de la Unión adoptaron recientemente el Reglamento (UE) 2024/886 del Parlamento Europeo y del Consejo, <sup>(4)</sup> sobre el que el BCE había adoptado previamente un dictamen en respuesta a una solicitud de consulta separada del Parlamento <sup>(5)</sup>, y que este reglamento es pertinente para determinados elementos contenidos en la directiva propuesta. En particular, el Reglamento (UE) 2024/886 modifica la Directiva 98/26/CE del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(6)</sup> (en lo sucesivo, la «Directiva sobre la firmeza de la liquidación» o «DFL») ampliando las categorías de participantes en los sistemas en virtud de la DFL <sup>(7)</sup> para incluir a las entidades de pago <sup>(8)</sup> y las entidades de dinero electrónico <sup>(9)</sup>. Aunque formulada de forma diferente, la propuesta de directiva incluye una modificación comparable de la DLF, cuya intención clara es ampliar las categorías de entidades que pueden participar en los sistemas de pago <sup>(10)</sup>. Dado que el BCE ha sido consultado sobre esta propuesta en el contexto de la directiva propuesta, el BCE comentará este punto concreto en el marco del presente dictamen.

1.5. El BCE acoge con satisfacción las modificaciones de la directiva propuesta en la DLF, cuyo objeto es ampliar las categorías de participantes admisibles para participar en los sistemas de pago designados a efectos de dicha directiva. En particular, el BCE celebra los esfuerzos por lograr unas condiciones de competencia equitativas entre los bancos y los PSP no bancarios, garantizando que estos ofrezcan una gama completa de servicios de pago sin dependencia de los bancos para el procesamiento y la liquidación de las operaciones de pago. En la misma línea, el BCE apoya, en principio, la necesidad de que todos los operadores de los sistemas de pago dispongan de normas objetivas, no discriminatorias, transparentes y proporcionadas sobre el acceso a los sistemas de pago, junto con aclaraciones sobre los procedimientos de admisión y evaluación de riesgos. A este respecto, es importante que solo se conceda el acceso a los sistemas de pago si se cumplen todos los requisitos de reducción del riesgo necesarios, teniendo en cuenta el principio de proporcionalidad. Así se garantizará que un acceso directo más amplio no tenga repercusiones en relación con el riesgo y la resiliencia de los sistemas de pago y liquidación. Cabe señalar, además, que el Eurosistema desarrolla los criterios de acceso al sistema TARGET gestionado por el Eurosistema. Además, el BCE toma nota de la posibilidad de salvaguardar en una cuenta de un banco central a discreción de este, y propone introducirlo con el fin de ampliar las opciones de los PSP a este respecto. Sujeto a las observaciones que formula en los apartados 2.1.6, 2.2.1 y 2.2.2, el Banco Central Europeo valora positivamente el reconocimiento de la discreción de los bancos centrales que pertenecen al Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) en cuanto a decidir si ofrecen (o no ofrecen) servicios de salvaguardia de los fondos de los usuarios y otros fondos específicos.

<sup>(3)</sup> Directiva (UE) 2015/2366 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, sobre servicios de pago en el mercado interior y por la que se modifican las Directivas 2002/65/CE, 2009/110/CE y 2013/36/UE y el Reglamento (UE) n.º 1093/2010 y se deroga la Directiva 2007/64/CE (DO L 337 de 23.12.2015, p. 35).

<sup>(4)</sup> Reglamento (UE) 2024/886 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 260/2012 y (UE) 2021/1230 y las Directivas 98/26/CE y (UE) 2015/2366 en lo que respecta a las transferencias inmediatas en euros (DO L 2024/886 de 19.3.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/886/oj>).

<sup>(5)</sup> Véase el Dictamen CON/2023/4 del Banco Central Europeo, de 1 de febrero de 2023, sobre una propuesta de reglamento por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 260/2012 y (UE) 2021/1230 en lo que respecta a las transferencias inmediatas en euros (DO C 106 de 22.3.2023, p. 2). Todos los dictámenes emitidos por el BCE se publican en EUR-Lex.

<sup>(6)</sup> 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 (DO L 166 de 11.6.1998, p. 45).

<sup>(7)</sup> Véase el comunicado de prensa del Consejo de la Unión Europea de 7 de noviembre de 2023 titulado «Pagos inmediatos: el Consejo y el Parlamento alcanzan un acuerdo provisional», disponible en la dirección del Consejo de la Unión Europea en internet [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)

<sup>(8)</sup> Véase el artículo 4, apartado 4, de la DSP2.

<sup>(9)</sup> Véase el artículo 2, apartado 1, 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 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).

<sup>(10)</sup> Véase el artículo 46 de la directiva propuesta.

- 1.6. El BCE aplaude la mayor claridad de las normas sobre «banca abierta» destinadas a mejorar el marco de la banca abierta, pero desea formular varias observaciones particulares a este respecto.
- 1.7. El BCE acoge con satisfacción que se excluyan del ámbito de aplicación de los actos propuestos los requisitos de concesión de licencias para los operadores de sistemas de pago y esquemas de pago, y apoya que la exclusión se confirme en el contexto de sus futuras revisiones.
- 1.8. El BCE considera que sería importante que el legislador de la Unión reflexione sobre la interacción entre los actos propuestos y el Reglamento (UE) 2023/1114 del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(11)</sup>. En este contexto, la relación de las fichas de dinero electrónico, en el sentido del Reglamento (UE) 2023/1114, con el dinero electrónico convencional es una cuestión que merece atención. Las fichas de dinero electrónico deben considerarse dinero electrónico y deben tratarse como tales. En consecuencia, se les deben aplicar los requisitos prudenciales aplicables en la propuesta de directiva, al igual que las salvaguardias del reglamento propuesto en beneficio de los consumidores. También es importante considerar las medidas adicionales que deben adoptarse para evaluar el impacto de la prestación, en toda la Unión, de servicios de préstamo de criptoactivos, los cuales actualmente no están incluidos en la lista de servicios de criptoactivos en virtud del Reglamento (UE) 2023/1114, ni ninguna otra legislación de la Unión los cubre.
- 1.9. El BCE observa que los grandes grupos no bancarios, incluidos los que suministran tecnología financiera («FinTech») y los que pueden considerarse entre las empresas tecnológicas más dominantes y más grandes de los sectores respectivos («BigTech»), están aumentando sus actividades financieras dentro de la Unión, y normalmente empiezan por la prestación de servicios de pago. Sus actividades están interrelacionadas con las entidades financieras y también pueden tener efectos importantes en las entidades de crédito: pueden ofrecer servicios competidores, convertirse en proveedores externos, prestar servicios internos a entidades de crédito, actuar como agentes en nombre de entidades de crédito, ser clientes mediante el depósito de fondos o la adquisición de crédito, actuar como socios para modelos de negocio innovadores o formar parte de un grupo consolidado de entidades de crédito. En algunos casos, estos grupos no bancarios operan a través de una red de diferentes entidades jurídicas autorizadas, incluidas las entidades de pago y de dinero electrónico, en todos los Estados miembros. Surge una complejidad adicional cuando un grupo también presta otros servicios financieros regulados, por ejemplo, actuando como agente o intermediario de entidades supervisadas, o cuando un grupo opera tanto en servicios financieros como no financieros (grupo de actividades mixtas), ya que los riesgos derivados de actividades no financieras pueden extenderse a la entidad de pago o de dinero electrónico u otras entidades financieras reguladas. En el caso de las entidades de pago o de dinero electrónico, pueden surgir riesgos de contagio, por ejemplo, cuando la entidad de pago depende de la infraestructura informática del grupo o si existen problemas de reputación que afectan a todo el grupo. Los grupos de actividades mixtas pueden ofrecer una serie de servicios diferentes a clientes particulares y otros participantes en los mercados financieros, incluidas las entidades de crédito. Debido a su capitalización bursátil y a la gran base de usuarios y redes existentes, tienen el potencial de ampliar fácilmente sus actividades relacionadas con los servicios financieros. A este respecto, el BCE se congratula de las consideraciones expuestas por las Autoridades Europeas de Supervisión (AES) en el informe sobre la prestación directa de servicios financieros en BigTech en la Unión <sup>(12)</sup>. Además, tal como señalan las AES, las actividades de BigTech pueden acarrear riesgos de concentración para el mercado financiero que van más allá del alcance del Reglamento (UE) 2022/2554 del Parlamento Europeo y el Consejo <sup>(13)</sup>, lo que destaca la importancia de la seguridad de la red y los sistemas de información que apoyan los procesos de negocio de las entidades financieras <sup>(14)</sup>.

<sup>(11)</sup> Reglamento (UE) 2023/1114 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a los mercados de criptoactivos y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1093/2010 y (UE) n.º 1095/2010, y las Directivas 2013/36/UE y (UE) 2019/1937 (DO L 150 de 9.6.2023, p. 40). Véase también el apartado 2.2.4 del Dictamen del Banco Central Europeo, de 19 de febrero de 2021, sobre una propuesta de reglamento relativo a los mercados de criptoactivos y por el que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937 (CON/2021/4) (DO C 152 de 29.4.2021).

<sup>(12)</sup> Véase el informe «Report on 2023 stocktaking of BigTech direct financial services provision in the EU», Informe conjunto de las AES, 1 de febrero de 2024, disponible en la dirección de la Autoridad Bancaria Europea en internet (AEVM), [www.esma.europa.eu](http://www.esma.europa.eu)

<sup>(13)</sup> Reglamento (UE) 2022/2554 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, sobre la resiliencia operativa digital del sector financiero y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 1060/2009, (UE) n.º 648/2012, (UE) n.º 600/2014, (UE) n.º 909/2014 y (UE) 2016/1011 (DO L 333 de 27.12.2022, p. 1).

<sup>(14)</sup> Véase el informe «Report on 2023 stocktaking of BigTech direct financial services provision in the EU», apartado 34, página 14.

1.10. Es posible que el legislador de la Unión quiera reflexionar sobre estos riesgos y consideraciones de igualdad de condiciones al tener en cuenta el alcance de las diferentes licencias, también en el ámbito de los pagos. En particular, desde la perspectiva de los pagos, sería aconsejable garantizar unas condiciones de competencia equitativas en relación con el uso y el intercambio de datos, especialmente cuando se permita a una entidad añadir un nuevo papel como PSP a su actividad previa. En su calidad de supervisor bancario, al BCE le preocupa el hecho de que los marcos prudenciales y de consolidación existentes no se concibiesen necesariamente teniendo en cuenta esta evolución. Así pues, sin estar sujetos a los mismos requisitos prudenciales, los grupos no bancarios grandes y complejos podrían prestar servicios que, a primera vista, parecen similares a los servicios prestados por las entidades de crédito. Aunque no se trata de una práctica armonizada en toda la Unión, el BCE acoge con satisfacción que varios Estados miembros ya sometan a determinados requisitos prudenciales a las entidades de pago que prestan servicios similares. Así sucede, por ejemplo, en Francia, donde las entidades de pago que conceden préstamos accesorios a la prestación de servicios de pago deben calcular los requisitos de fondos propios de conformidad con el método estándar para el riesgo de crédito con arreglo al Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>(15)</sup>, en relación con la cuantía total de los créditos concedidos<sup>(16)</sup>. No obstante, incluso en estos casos, la inexistencia de un enfoque armonizado en toda la Unión conlleva que los riesgos prudenciales importantes sigan sin abordarse, ya que las autoridades de supervisión pertinentes carecen de un mandato adecuado para las actividades transfronterizas y de todo el grupo. Esto plantea problemas en cuanto a la igualdad de condiciones y al arbitraje regulatorio. Por consiguiente, el BCE invita al legislador de la Unión a considerar, en primer lugar, la mejor manera de garantizar que las autoridades competentes estén adecuadamente informadas sobre todas las actividades financieras directas e indirectas (por ejemplo, agentes, intermediarios) realizadas por grupos no bancarios grandes y complejos, y que la información pertinente se comparta debidamente entre las autoridades competentes. Solo así será posible agregar información para establecer una visión global de las actividades financieras de dichos grupos en la Unión y garantizar que operan dentro de los límites del marco regulador. Si se comprobara que los grupos no bancarios complejos prestan una amplia gama de servicios financieros significativos en la Unión, superando determinados umbrales y prestando servicios muy similares a los prestados por las entidades de crédito, el legislador de la Unión podría considerar la posibilidad de introducir una supervisión más rigurosa y exhaustiva para todo el grupo<sup>(17)</sup>. El BCE invita al legislador de la Unión a considerar, en segundo lugar, la posibilidad de ampliar en la directiva propuesta 1) la gama y el uso de los instrumentos de supervisión, incluida la capacidad de imponer requisitos prudenciales de consolidación a grupos de entidades de pago y de poner en liquidación a las entidades de pago, y 2) el régimen prudencial aplicable a dichas entidades de pago. Las medidas que deben utilizarse deben incluir presentación de información sobre riesgos uniforme; requisitos de fondos propios adecuados basados en el riesgo; requisitos de liquidez, planificación de recuperación y pruebas de resistencia; protección contra los riesgos no financieros y mejor cooperación e intercambio de información entre las autoridades competentes pertinentes.

1.11 El BCE observa que este dictamen se entiende sin perjuicio de la propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la instauración del euro digital<sup>(18)</sup> y de la propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la prestación de servicios en euros digitales por parte de los proveedores de servicios de pago constituidos en Estados miembros cuya moneda no es el euro y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1230 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>(19)</sup>, respecto de los cuales el BCE ha adoptado un dictamen separado<sup>(20)</sup>.

<sup>(15)</sup> Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 (DO L 176 de 27.6.2013, p. 1).

<sup>(16)</sup> Véase «Arrêté du 29 octobre 2009 portant sur la réglementation prudentielle des établissements de paiement, titre II, chapitre 1er, section 2 (Fonds propres relatifs aux opérations de crédit), article 33, tel que modifié, JORF n° 0253 du 31 octobre 2009, texte n° 10».

<sup>(17)</sup> Véase «Joint European Supervisory Authority response to the European Commission's February 2021 Call for Advice on digital finance and related issues: regulation and supervision of more fragmented or non-integrated value chains, platforms and bundling of various financial services, and risks of groups combining different activities», de 31 de enero de 2022 (AES 2022 01), disponible en la dirección de internet de la AEVM [www.esma.europa.eu](http://www.esma.europa.eu)

<sup>(18)</sup> COM(2023) 369 final.

<sup>(19)</sup> COM(2023) 368 final.

<sup>(20)</sup> Véase el Dictamen del Banco Central Europeo, de 31 de octubre de 2023, sobre el euro digital (CON/2023/34) (DO C/2024/669, 12 de enero de 2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/669/oj>).

- 1.1.2. El BCE desea que se le informe, junto con la Comisión y la ABE, de las medidas preventivas adoptadas por los Estados miembros de acogida en el contexto de situaciones de emergencia <sup>(21)</sup>.
- 1.1.3. Por último, de conformidad con los actos propuestos <sup>(22)</sup>, los servicios de pago potencialmente prestados por el BCE y los bancos centrales del SEBC cuando actúen en su calidad de autoridad monetaria u otras autoridades públicas seguirían sin estar cubiertos <sup>(23)</sup>.

## 2. Sistemas de pago y garantía de los fondos

### 2.1. Acceso a los sistemas de pago

2.1.1. Estrechamente vinculada a sus funciones básicas de política monetaria, el Tratado y el Protocolo (n.º 4) del Tratado sobre los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (en lo sucesivo, los «Estatutos del SEBC») encomiendan al Eurosistema, como parte de su mandato, la función de vigilar los sistemas de compensación y de pago. Conforme al artículo 127, apartado 2, cuarto guion, del Tratado, reproducido en el artículo 3, apartado 1, de los Estatutos del SEBC, una de las funciones básicas que deben llevarse a cabo a través del SEBC es la de promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago. En la ejecución de esta función básica, el BCE y los BCN pueden proporcionar medios, y el BCE dictar reglamentos, destinados a garantizar unos sistemas de compensación y liquidación eficientes y solventes dentro de la Unión, así como con otros países <sup>(24)</sup>.

2.1.2. De conformidad con su función de vigilancia, el BCE ha adoptado el Reglamento (UE) n.º 795/2014 del Banco Central Europeo (ECB/2014/28) <sup>(25)</sup>. Este reglamento aplica los principios para las infraestructuras de los mercados financieros elaborados por el Comité de Pagos e Infraestructuras del Mercado y la Organización Internacional de Comisiones de Valores <sup>(26)</sup>, y abarca los sistemas de importancia sistémica de grandes pagos y de pequeños pagos, tanto si se encarga de su funcionamiento un banco central del Eurosistema como una entidad privada. Además, para la supervisión de los sistemas de pago no sistémicos se aplica un marco de vigilancia para los sistemas de pequeños pagos <sup>(27)</sup>. Asimismo, el marco de vigilancia del Eurosistema <sup>(28)</sup> identifica los instrumentos de pago como «parte integrante de los sistemas de pago» y, por tanto, incluye dichos instrumentos en el ámbito de su vigilancia, junto con los sistemas de pago, los esquemas de pago y los acuerdos de pago <sup>(29)</sup>. Habida cuenta de su mandato, el BCE puede adoptar nuevas normas y realiza revisiones con frecuencia para comprobar si el ámbito de la supervisión abarca todas las funciones y entidades pertinentes del ecosistema de pagos. Hasta la fecha, la función de vigilancia principal se asigna al Eurosistema por referencia al vínculo nacional del esquema de pagos y la personalidad jurídica de su órgano de gobierno. En el caso de los sistemas, regímenes o mecanismos de pago paneuropeos, el BCE desempeña generalmente la función principal de vigilancia. Los PSP, incluidas las entidades de crédito, las entidades de pago y las entidades de dinero electrónico, están sujetos a la DSP2. Los marcos de vigilancia del Eurosistema complementan la supervisión de los PSP, cuando estos también son un gestor de sistemas de pago, un esquema de pago o un órgano de gobierno del acuerdo de pago.

2.1.3. Habida cuenta del papel de las entidades de pago y las entidades de dinero electrónico en la prestación de servicios de pago, el BCE celebra las modificaciones de la directiva propuesta a la DFL <sup>(30)</sup>, cuyo objeto es la ampliación de las categorías de participantes en un sistema de pago designado a efectos de dicha directiva <sup>(31)</sup>.

<sup>(21)</sup> Véase el artículo 32, apartado 4, de la directiva propuesta.

<sup>(22)</sup> Véanse el artículo 2, apartado 1, letra d) y el artículo 2, apartado 2, letra g), del reglamento propuesto, y el artículo 2, apartado 12, de la directiva propuesta.

<sup>(23)</sup> Véase el artículo 1, apartado 1, letra e), de la DSP2.

<sup>(24)</sup> Véase el artículo 22 de los Estatutos del SEBC.

<sup>(25)</sup> Reglamento (UE) n.º 795/2014 del Banco Central Europeo, de 3 de julio de 2014, sobre los requisitos de vigilancia de los sistemas de pago de importancia sistémica (BCE/2014/28) (DO L 217 de 23.7.2014, p. 16).

<sup>(26)</sup> Disponible en la dirección del Banco de Pagos Internacionales en internet, [www.bis.org](http://www.bis.org)

<sup>(27)</sup> Disponible en la dirección del BCE en internet: [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)

<sup>(28)</sup> Disponible en la dirección del BCE en internet: [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)

<sup>(29)</sup> Véase la edición revisada y consolidada del documento «Eurosystem oversight framework for electronic payment instruments, schemes and arrangements» (marco PISA), disponible en la dirección del BCE en internet, [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu).

<sup>(30)</sup> Véase el artículo 46 de la directiva propuesta [por la que se modifica el artículo 2, letras b) y f), de la DFL].

<sup>(31)</sup> Las modificaciones propuestas están en consonancia con el apartado 7 de la estrategia de pagos minoristas del Eurosistema (2021).

- 2.1.4. Las modificaciones de la DFL propuestas facilitan la participación de las entidades de pago y las entidades de dinero electrónico (denominadas conjuntamente «entidades de pago» en los actos propuestos) en los sistemas de pago designados modificando el término definido «entidad»<sup>(32)</sup>, que, a su vez, forma parte de la definición de «participante» en virtud de la DFL<sup>(33)</sup>. En este sentido, la directiva propuesta crea dos categorías de «entidad»: en primer lugar, las entidades de crédito, empresas de inversión, autoridades públicas y empresas con garantía pública, y empresas cuya oficina central está fuera de la Unión y cuyas funciones se corresponden con las de una entidad de crédito o empresa de inversión; y, en segundo lugar, entidades de pago que participan en un sistema que ejecutan órdenes de transferencia que comprenden las instrucciones de un participante para que se ponga a disposición de un destinatario una cantidad de dinero mediante un asiento en las cuentas de una entidad de crédito, un banco central nacional, una entidad de contrapartida central o un agente de liquidación, o instrucciones cuyo resultado sea la cancelación de obligaciones de pago, pero sin incluir instrucciones de los participantes para transferir el título o el derecho sobre valores mediante una inscripción en un registro o de otro modo. En esta definición dividida de «entidad» según las modificaciones de la DFL, el BCE distingue la intención clara del legislador de la Unión de limitar la participación de las entidades de pago únicamente en los «sistemas de pago», sin ampliarla a otros sistemas. En consonancia con esta intención clara y en aras de la claridad jurídica, sería útil aclarar explícitamente que la participación de las entidades de pago no se extiende a su participación en entidades de contrapartida central.
- 2.1.5. Además, el BCE señala que se propone que la definición de «participante» que figura en las modificaciones de la DFL incluya, entre otras cosas, a un «operador del sistema de pago»<sup>(34)</sup>. Esta definición debe, en principio, abarcar a todos los operadores de redes en lugar de limitarse exclusivamente a los «operadores de sistemas de pago». La redacción actual puede tener la consecuencia no buscada de impedir que los operadores de sistemas de liquidación de valores participen en otros «sistemas».
- 2.1.6. En principio, el BCE valora positivamente la intención del legislador de la Unión de que los operadores de sistemas de pago garanticen la igualdad de condiciones para todos los PSP que accedan a los sistemas de pago<sup>(35)</sup>. En particular, el BCE se congratula del requisito de que todos los operadores de los sistemas de pago de la Unión dispongan de normas objetivas, no discriminatorias, transparentes y proporcionadas sobre el acceso a un sistema de pago, junto con aclaraciones sobre los procedimientos de admisión y evaluación de riesgos. No obstante, por lo que se refiere a la zona del euro, debe corresponder al BCE la adopción de los criterios de acceso con respecto a los sistemas de pago operados por el Eurosistema, así como las condiciones, incluida la remuneración, y los límites pertinentes. Además, el BCE considera que, habida cuenta del desempeño independiente por parte del SEBC de sus funciones básicas de política monetaria y de sistema de pago con arreglo al artículo 130 del Tratado, los requisitos propuestos no deben aplicarse a los sistemas de pago supervisados por los bancos centrales del SEBC. Esto se debe a que los marcos de vigilancia de los bancos centrales del SEBC, actualmente aplicables a los sistemas de pago, ya contemplan, entre otras cosas, el acceso no discriminatorio a los sistemas de pago.
- 2.1.7 En cuanto a la introducción de requisitos aplicables a los sistemas de pago<sup>(36)</sup>, el BCE acoge con satisfacción que se reconozcan las competencias de vigilancia del Eurosistema para los sistemas de pago de importancia sistémica. No obstante, el reglamento propuesto prevé que, en lo que respecta a otros sistemas de pago, los Estados miembros deben designar a las autoridades nacionales competentes (ANC) para garantizar que los operadores de sistemas de pago y los participantes respeten dichos requisitos. A este respecto, cabe señalar que las competencias de vigilancia de los bancos centrales del SEBC no se limitan a los sistemas de pago de importancia sistémica vigilados por el Eurosistema en virtud del Reglamento (UE) n.º 795/2014 (ECB/2014/28). Como se indica en el apartado 2.1.1, con arreglo al artículo 127, apartado 2, del Tratado, el fomento del buen funcionamiento de los sistemas de pago es una función básica que debe llevarse a cabo a través del SEBC. El BCE, en virtud del artículo 22 de los Estatutos del SEBC, debe dictar reglamentos destinados a garantizar unos sistemas de compensación y pago eficientes y sólidos dentro de la Unión, así como con otros países. Como se indica en el apartado 2.1.2, el Eurosistema ha adoptado un marco de vigilancia para los sistemas de pequeños pagos, y los esquemas y mecanismos de pago entran dentro del ámbito del

<sup>(32)</sup> Véase el artículo 46, apartado 1, de la directiva propuesta [por la que se modifica el artículo 2, letra b) de la DFL].

<sup>(33)</sup> Véase el artículo 46, apartado 2, de la directiva propuesta [por la que se modifica el artículo 2, letra f) de la DFL].

<sup>(34)</sup> Véase el artículo 46, apartado 2, de la directiva propuesta [por la que se modifica el artículo 2, letra f) de la DFL].

<sup>(35)</sup> Véase el artículo 31 del reglamento propuesto.

<sup>(36)</sup> Véanse el considerando 32, y el artículo 31, apartado 7, del reglamento propuesto.

sistema de vigilancia del Eurosistema. Así, pues, los bancos centrales del SEBC son responsables de la vigilancia de los sistemas de pago sin importancia sistémica de la Unión. Por consiguiente, no parece necesario que el reglamento propuesto exija que los Estados miembros designen ANC, incluyendo potencialmente autoridades distintas de los bancos centrales del SEBC, como las autoridades responsables de vigilar que los sistemas de pago cumplan los requisitos relativos al acceso.

## 2.2. *Salvaguardar los fondos de los usuarios en los bancos centrales del SEBC*

2.2.1. La directiva propuesta contiene disposiciones relativas a los mecanismos de salvaguardia que las entidades de pago deben aplicar, con respecto a los fondos de los usuarios y otros fondos específicos, en la prestación de servicios de pago y de dinero electrónico <sup>(37)</sup>. Para salvaguardar los fondos de los usuarios, las entidades de pago deben depositar dichos fondos en una cuenta separada en una entidad de crédito autorizada en un Estado miembro o en un banco central a discreción de dicho banco central, o invertir dichos fondos en activos seguros, líquidos y de bajo riesgo, según la clasificación de las autoridades competentes del Estado miembro de origen. La oferta de dicho servicio por el banco central pertinente debe considerarse una opción adicional para salvaguardar los fondos de los usuarios. Esta opción adicional estaría exenta de riesgo de crédito y, en principio, reduciría el riesgo de concentración. Sin embargo, es importante tener en cuenta que salvaguardar una parte o la totalidad de los fondos de los clientes en los bancos centrales podría afectar a la estabilidad financiera y a la transmisión de la política monetaria si los fondos de los usuarios se depositan en una única entidad de crédito o se invierten en una única clase de activos. En particular, depositar los fondos en bancos centrales en lugar de hacerlo en entidades de crédito puede conllevar, entre otras posibles repercusiones en la estabilidad financiera, una reducción de los depósitos en las entidades de crédito, lo que, a su vez, puede acarrear efectos adversos en su financiación y, en consecuencia, provocar una contracción de la oferta de crédito a la economía. La reasignación de fondos al banco central podría también tener un efecto adverso en el tipo de interés a corto plazo del euro (EURSTER), que afectaría al índice de referencia más importante para la transmisión de la política monetaria. En consecuencia, el BCE aplaude que el legislador reconozca discreción al banco central para decidir si ofrece dicho servicio, de acuerdo con su ley orgánica. Sin perjuicio de las observaciones del BCE contenidas en el apartado 2.1.6, debe dejarse claro que la oferta potencial de dicho servicio puede estar sujeta a determinadas condiciones y límites, incluida la remuneración, que el banco central establece de conformidad con su ley orgánica.

2.2.2. El BCE destaca que el acceso a las cuentas de bancos centrales para las entidades de crédito en el contexto de las operaciones de política monetaria del Eurosistema, o para la liquidación de operaciones por los sistemas vinculados en el contexto de los servicios TARGET, se basa en los criterios y condiciones de admisibilidad establecidos en la Orientación (UE) 2022/912 del Banco Central Europeo (BCE/2022/8) <sup>(38)</sup>. Actualmente, las entidades de pago deben ser entidades de contrapartida admisibles del Eurosistema u operar por medio de un banco corresponsal que tenga una cuenta en el banco central pertinente del Eurosistema. En consecuencia, el BCE acoge con satisfacción que en la directiva propuesta se haga referencia a la discreción del banco central.

## 2.3. *Salvaguardar los fondos de los usuarios en entidades de crédito o mediante la inversión en activos seguros*

2.3.1. La salvaguardia adecuada de los fondos de los clientes es esencial para mantener la confianza en los servicios de pago. Cuando la salvaguardia de los fondos está cubierta por una póliza de seguro u otra garantía comparable proporcionada por una compañía aseguradora o una entidad de crédito, será importante asegurar que estos proveedores de pólizas de seguros o entidades de crédito sean, en la práctica, capaces de entregar la cantidad asegurada o garantizada.

2.3.2. El BCE reconoce que el reglamento propuesto impone restricciones para evitar una posible concentración de fondos de los usuarios, para lo que exige a las entidades de pago que eviten el riesgo de concentración en la medida que les sea posible asegurándose de que el mismo método de salvaguardia no se utilice para la totalidad de sus fondos protegidos. En principio, el BCE lo apoya, pero de ello no resulta que vea que el uso de un único método de salvaguardia sea problemático; más bien, los esfuerzos deben concentrarse en diversificar las relaciones de contrapartida y las clases de activos. En particular, la dependencia de una única entidad de contrapartida de salvaguardia (es decir, una única entidad de crédito) o limitar la exposición a una única clase de activos son ámbitos

<sup>(37)</sup> Véanse el considerando 31 y el artículo 9 de la directiva propuesta.

<sup>(38)</sup> Orientación (UE) 2022/912 del Banco Central Europeo, de 24 de febrero de 2022, sobre el sistema automatizado transeuropeo de transferencia urgente para la liquidación bruta en tiempo real de nueva generación (TARGET) y por la que se deroga la Orientación BCE/2012/27 (BCE/2022/8) (DO L 163 de 17.6.2022, p. 84).

principales de preocupación. El BCE recomienda encarecidamente que el reglamento propuesto se clarifique en consonancia, para asegurar que las entidades de crédito diversifiquen 1) entre métodos de salvaguardia o 2) en un método determinado. Sin embargo, para reducir el efecto en PSP no bancarios de menor tamaño, los Estados miembros pueden considerar la aplicación de las exenciones opcionales establecidas en el artículo 34, apartado 1, en relación con la diversificación de los métodos de salvaguardia. Para los fondos potencialmente protegidos en un banco central, no es necesaria la diversificación dentro de este método, ya que los bancos centrales no plantean riesgo de concentración.

2.3.3. Para este fin, el BCE acoge con satisfacción que se haya encomendado a la Autoridad Bancaria Europea (ABE) la creación de normas técnicas de regulación (NTR) sobre la prevención de riesgos asociados a la protección de los fondos de los clientes. El proyecto de NTR debe elaborarse en estrecha colaboración con el BCE, para lograr las mejores prácticas que permitan equilibrar el riesgo de concentración y el riesgo de crédito. Puesto que las consideraciones de riesgo de crédito superan las consideraciones de riesgo de concentración, puede ser preferible, en ciertos casos, permitir la protección en una única entidad de crédito en lugar la salvaguardia en dos entidades de crédito con calificaciones inferiores. En aras de la claridad, debe especificarse que las NTR únicamente tienen que ver con la salvaguardia de los fondos en entidades de crédito y en activos seguros, no con la salvaguardia en bancos centrales.

2.3.4. El BCE señala los requisitos establecidos en el reglamento propuesto, limitando los motivos por los que una entidad de crédito puede denegar la apertura, o puede proceder al cierre, de una cuenta de pago para una entidad de crédito, para sus agentes o distribuidores o para un solicitante de una licencia como entidad de pago. En este contexto debe asegurarse que las entidades de crédito dispongan de herramientas suficientes para identificar, gestionar, supervisar e informar sobre los riesgos a los que están o podrían estar expuestas en relación con este requisito, incluidos los riesgos de concentración y de blanqueo de capitales o financiación del terrorismo. Los requisitos para que las entidades de crédito puedan gestionar sus riesgos también deberán considerarse debidamente cuando la ABE elabore el proyecto de normas técnicas que especifique la información que deberá contener la argumentación con que se apoye la decisión de una entidad de crédito de denegar la apertura de una cuenta de pago o proceder a su cierre.

### 3. **Vigilancia y comunicación de fraudes, autenticación reforzada de cliente, banca abierta, poderes de intervención temporales de la ABE, y NTR sobre la autenticación, la comunicación y los mecanismos de supervisión de las operaciones**

#### 3.1. *Supervisión y notificación del fraude*

3.1.1. Las iniciativas para supervisar el fraude en los pagos tienen suma importancia <sup>(39)</sup>. También debe tenerse en cuenta la inclusión del beneficiario en los mecanismos de supervisión de las operaciones. En este sentido, no está claro si el mecanismo de supervisión de las operaciones tiene por objeto operar en tiempo real, lo que el BCE, en principio, apoyaría. Además, el legislador de la Unión puede querer considerar, tras una evaluación de las repercusiones, la introducción de un requisito de notificación para los PSP respecto de las operaciones iniciadas por el beneficiario del pago, con vistas, entre otras cosas, a proteger a los usuarios de los servicios de pago (contra operaciones fraudulentas).

3.1.2. El BCE apoya los requisitos de intercambio de datos «posteriores a la ejecución» para los PSP tras la notificación de operaciones de pago fraudulentas <sup>(40)</sup>. Conviene considerar un requisito adicional para facilitar el intercambio de datos pertinentes entre los PSP implicados en el caso de transferencias de crédito no deseadas.

3.1.3. El BCE toma nota del régimen de responsabilidad en caso de suplantación de identidad que se establecerá en virtud del reglamento propuesto <sup>(41)</sup>. Para asegurar que la exigencia de responsabilidad a los PSP sea proporcional a su nivel de control respecto de este tipo de fraude, el BCE entiende que el régimen propuesto solo tiene por finalidad cubrir casos de fraude complejos y sofisticados, en los que el PSP no habría formado suficientemente al cliente, o los usuarios de los servicios de pago no habrían aplicado la diligencia debida para detectar la suplantación de identidad, y no cubre otros tipos de suplantación más allá de la suplantación de identidad bancaria.

<sup>(39)</sup> Véase el artículo 83, apartados 1 y 2, del reglamento propuesto.

<sup>(40)</sup> Véase el artículo 83, apartado 3, del reglamento propuesto.

<sup>(41)</sup> Véase el artículo 59 del reglamento propuesto.



3.1.4. Como antecedentes, el BCE ha formalizado un memorando de entendimiento con la ABE, las ANC pertinentes y los BCN para racionalizar el proceso de comunicación de datos de fraude, de las ANC al BCE y a la ABE, de acuerdo con la DSP2 <sup>(42)</sup>, mediante una única comunicación de datos de fraude en el pago al BCE (que este, a su vez, transmitirá a la ABE). Este mecanismo ha sido posible gracias a que los requisitos de presentación de información que se detallan para su aplicación a los datos de fraude en el pago según las Directrices de la ABE sobre requerimientos de comunicación de datos de fraude con arreglo al artículo 96, apartado 6, de la PSD2 (EBA/GL/2018/05) <sup>(43)</sup>, y el Reglamento (UE) n.º 1409/2013 del Banco Central Europeo (BCE/2013/43) <sup>(44)</sup> (en lo sucesivo, «Reglamento del Banco Central Europeo sobre estadísticas de pagos») están en consonancia. En consecuencia, el BCE recomienda encarecidamente que el proyecto de NTR y el proyecto de normas técnicas de ejecución que se crearán en el marco del reglamento propuesto se armonicen en la mayor medida posible con los requisitos establecidos en el Reglamento del Banco Central Europeo sobre estadísticas de pago. Además, el BCE recomienda que los PSP cumplan las obligaciones de información previstas en el reglamento propuesto <sup>(45)</sup>, y, cuando proceda, las normas técnicas de ejecución complementarias, utilizando el marco y la estructura de presentación de información previstos en el Reglamento del BCE sobre estadísticas de pago y el memorando de entendimiento. El BCE sugiere, asimismo, que la ABE debe crear las normas técnicas de ejecución en colaboración estrecha con el BCE.

### 3.2. Autenticación reforzada de cliente

3.2.1. Según el reglamento propuesto no es necesario que dos o más elementos categorizados como conocimiento, posesión e inherencia, en los que la autenticación reforzada de clientes deba basarse, pertenezcan a categorías diferentes, siempre que su independencia se mantenga íntegramente <sup>(46)</sup>. Al respecto, el BCE destaca que el Dictamen de la ABE sobre la aplicación de las NTR en la autenticación reforzada de clientes y en la comunicación común y segura (EBA-Op-2018-04) <sup>(47)</sup> (en lo sucesivo, el «Dictamen de la ABE») sugiere un enfoque diferente para la autenticación reforzada de clientes, en el que los elementos de autenticación deben pertenecer a dos categorías diferentes <sup>(48)</sup>. Se trata de un enfoque que contribuye a un nivel de protección contra el fraude más elevado. De lo contrario, las disposiciones del reglamento propuesto conducirán a requisitos de seguridad menos restrictivos, lo que afectaría negativamente en la protección de los clientes de los PSP contra el fraude. Por consiguiente, el BCE recomienda que el reglamento propuesto se modifique para dejar claro que los PSP deben aplicar una autenticación reforzada de clientes utilizando, al menos, dos elementos independientes pertenecientes a categorías diferentes.

3.2.2. En términos generales, el BCE avala la consideración que el reglamento propuesto beneficia a los intereses de los individuos más vulnerables de la sociedad, así como a los requisitos de accesibilidad de la autenticación reforzada de clientes que en él se establecen. Sin embargo, el BCE vería mejor que se hiciese más hincapié y hubiera más clarificación en lo que se refiere a sus necesidades especiales, para facilitar el uso de la autenticación reforzada de clientes por parte de dichos individuos puedan utilizar.

### 3.3. Banca abierta

3.3.1. El BCE acoge con satisfacción las iniciativas para reducir la incertidumbre que existe en el mercado acerca de qué es un «obstáculo prohibido» para la prestación de servicios de iniciación de pago y servicios de información sobre cuentas. En particular, el reglamento propuesto contiene una lista no exhaustiva de obstáculos para el acceso a los datos. Dicha lista es más extensa que las listas contenidas en los instrumentos anteriores de la ABE <sup>(49)</sup>.

<sup>(42)</sup> Véase el artículo 96, apartado 6, de la DSP2.

<sup>(43)</sup> Disponible en la dirección de la ABE en internet, [www.eba.europa.eu](http://www.eba.europa.eu)

<sup>(44)</sup> Véanse el artículo 3 y el anexo I, parte 1.1, cuadros 5a y 5b, parte 2.4.1, parte 2.4.2, y anexo III, cuadros 5a y 5b del Reglamento (UE) n.º 1409/2013 del Banco Central Europeo, de 28 de noviembre de 2013, sobre estadísticas de pago (BCE/2013/43) (DO L 352, 24.12.2013, p. 18).

<sup>(45)</sup> Véase el artículo 82 del reglamento propuesto.

<sup>(46)</sup> Véanse el artículo 3, apartado 35, y el artículo 85, apartado 12, del reglamento propuesto.

<sup>(47)</sup> Disponible en la dirección de la ABE en internet, [www.eba.europa.eu](http://www.eba.europa.eu)

<sup>(48)</sup> Véanse los apartados 33 y 34 del Dictamen de la ABE.

<sup>(49)</sup> Véase el artículo 44 del reglamento propuesto.

- 3.3.2. Sin embargo, exigir de los proveedores de tales servicios un registro previo de sus datos de contacto no se considera un obstáculo prohibido cuando el registro previo es indispensable; en particular, cuando se trata de actualizar el «panel». Dado que es probable que un proveedor de servicios de iniciación de pago y un proveedor de servicios de información sobre cuentas compartan información actualizada con un PSPGC al interactuar con él (es decir, durante una operación de un cliente con dicho PSPGC), el PSPGC debe concebir el proceso de modo que no obstaculice el uso por el cliente de su derecho a utilizar un proveedor de servicios de iniciación de pago o un proveedor de servicios de información sobre cuentas. En consecuencia, el BCE sugiere que se modifique la disposición pertinente <sup>(50)</sup> para que el registro previo para los fines del panel se haga sin interrumpir la experiencia del cliente.
- 3.3.3. Además, el BCE aplaude las modificaciones propuestas sobre el acceso a los datos por los proveedores de servicios de iniciación de pago y los proveedores de servicios de información sobre cuentas con respecto a las cuentas a las que dan servicio <sup>(51)</sup>. Sin embargo, la recopilación de información sobre servicios de pago, incluidos los servicios de iniciación de pago y de información sobre cuentas, también se rige por el Reglamento del Banco Central Europeo sobre estadísticas de pago. Así pues, para asegurar la armonización entre los marcos correspondientes, el BCE sugiere que se modifique el reglamento propuesto para que la ABE elabore las NTR sobre datos de banca abierta que deban trasladarse a las autoridades pertinentes en colaboración estrecha con el BCE.
- 3.3.4. El BCE valora positivamente la apuesta por interfaces dedicadas para el acceso a las cuentas de pago, ya que el acceso basado en una interfaz de programación de aplicaciones es el método más adaptado, seguro y fiable para lograr el acceso. El BCE observa que se proponen diversas medidas de proporcionalidad específica, como, entre otras, la exención prevista en el reglamento propuesto <sup>(52)</sup> dirigida a PSPGC muy pequeños o a PSPGC con modelos de negocio específicos no dedicados a los pagos <sup>(53)</sup>, a partir de la obligación de contar con una interfaz dedicada. En este sentido, el BCE comprende que si un PSPGC se beneficia de una exención del deber de facilitar una interfaz dedicada, sin beneficiarse de una exención total del deber de facilitar acceso a los datos de cuenta de pago, dicho PSPGC debería facilitar acceso a través de una de las interfaces de cliente de acuerdo con las condiciones que se establecen en el reglamento propuesto <sup>(54)</sup>. El BCE agradecería que en el reglamento propuesto se ofreciese más detalles al respecto y propone añadir la obligación para los PSPGC de facilitar documentación técnica de la interfaz del cliente, así como una instalación de prueba. El BCE sugiere además que se exija a la ABE la elaboración de la NTR pertinente en estrecha colaboración con el BCE <sup>(55)</sup>, para asegurar que las implicaciones de conceder una exención se expresen con claridad, y que los intereses de los usuarios de servicios de pago tengan la protección debida en todo momento.
- 3.3.5. Con respecto a los requisitos de interfaces <sup>(56)</sup> –en particular, los requisitos de rendimiento–, el BCE propone añadir los requisitos siguientes para mejorar la funcionalidad de las interfaces para la prestación de servicios de pago eficientes y seguros: 1) añadir a la lista de funciones mínimas exigidas para las interfaces previstas en el reglamento propuesto <sup>(57)</sup> para garantizar que un proveedor tercero de servicios de pago y un pagador puedan identificar y seleccionar la cuenta de pago deseada en el caso de que en un mismo PSPGC se mantengan diversas cuentas de pago, y 2) aclarar la amplitud de la información disponible a través de los servicios de información sobre la cuenta en el reglamento propuesto <sup>(58)</sup>, de forma semejante a la claridad que se ofrece para los servicios de iniciación de pagos en el reglamento propuesto <sup>(59)</sup>. Además, para elevar el nivel de armonización de las interfaces dedicadas, podrían considerarse las especificaciones sectoriales y así aumentar la armonización de la aplicación de las normas del Comité Europeo de Normalización y de la Organización Internacional de Normalización <sup>(60)</sup>, que en el momento de la adopción de la DSP2 no estaban disponibles. Este aspecto podría añadirse a los considerandos del reglamento propuesto <sup>(61)</sup>.

<sup>(50)</sup> Véase el artículo 44, apartado 1, letra e), del reglamento propuesto.

<sup>(51)</sup> Véase el artículo 48, apartado 8, del reglamento propuesto.

<sup>(52)</sup> Véase el artículo 39 del reglamento propuesto.

<sup>(53)</sup> Véase el considerando 62 del reglamento propuesto.

<sup>(54)</sup> Véase el artículo 45 del reglamento propuesto.

<sup>(55)</sup> Véase el artículo 39, apartado 2, del reglamento propuesto.

<sup>(56)</sup> Véanse, en particular, los artículos 35 y 36 del reglamento propuesto.

<sup>(57)</sup> Véase el artículo 36, apartado 4, del reglamento propuesto.

<sup>(58)</sup> Véase el artículo 36, apartado 3, del reglamento propuesto.

<sup>(59)</sup> Véase el artículo 36, apartado 4, letras a) a e), del reglamento propuesto.

<sup>(60)</sup> Véase el artículo 35, apartado 3, del reglamento propuesto.

<sup>(61)</sup> Véase el considerando 58 del reglamento propuesto.

3.3.6. El BCE apoya la supresión del requisito previamente establecido en la DSP2 para confirmar la disponibilidad de fondos, ya que los participantes en el mercado no lo utilizaban. En este sentido, las disposiciones del reglamento propuesto relativas a los servicios de iniciación de pagos reconocen una forma de confirmación de disponibilidad de fondos. En la medida que ello no esté motivado por las obligaciones de cumplimiento normativo de los PSP (por ejemplo, de protección de datos), el BCE sugiere reconsiderar la inclusión de esta disposición, que no necesariamente debe ser un elemento de los servicios de iniciación de pagos.

3.3.7. Finalmente, el BCE acoge con satisfacción que el registro de instituciones de pago de la ABE sea un registro electrónico, actualizable y fácilmente accesible a través de la dirección oficial de la ABE en internet, lo que facilita a los usuarios el acceso y la búsqueda de información.

#### 3.4. *Las facultades de intervención temporal de la ABE*

3.4.1. En virtud del reglamento propuesto, si se cumplen ciertas condiciones, la ABE puede prohibir o restringir temporalmente en la Unión un determinado tipo o característica específica de un servicio o instrumento de pago o de un servicio o instrumento de dinero electrónico <sup>(62)</sup>. Antes de decidir la adopción de alguna medida en el marco del reglamento propuesto, también está previsto que la ABE notifique a las autoridades competentes la medida que proponga. Considerando la competencia de vigilancia del BCE, que abarca los sistemas de pago, los instrumentos de pago (que constituyen parte integrante de los sistemas de pago), los esquemas de pago y los acuerdos de pago <sup>(63)</sup>, el BCE sugiere que se modifique el reglamento propuesto para incluir la obligación de consultar al BCE sobre cualquier decisión prevista.

#### 3.5. *NTR sobre la autenticación, la comunicación y los mecanismos de supervisión de las operaciones*

3.5.1. Del reglamento propuesto se desprende que la ABE elaborará el proyecto de NTR en relación con los requisitos de autenticación reforzada de clientes, los requisitos técnicos para los mecanismos de supervisión de las operaciones y los estándares de comunicación abiertos comunes y seguros a efectos de identificación, autenticación, notificación e información, así como para la aplicación de medidas de seguridad entre los PSPGC, los proveedores de servicios de iniciación de pagos, los proveedores de servicios de información sobre cuentas, los ordenantes, los beneficiarios y otros PSP <sup>(64)</sup>. Conviene especificar el alcance de este proyecto de NTR en cuanto se refiere a los requisitos de estándares de comunicación abiertos comunes y seguros, ya que diversas disposiciones están incluidas indirectamente en el reglamento propuesto. En vista de la competencia de vigilancia del BCE y la sólida colaboración entre el BCE y la ABE en el ámbito de los pagos y el fraude, el BCE sugiere que la ABE elabore el proyecto de NTR en estrecha colaboración con el BCE.

## 4. **Gestión de los tipos de cambio**

4.1. El reglamento propuesto tiene por objeto lograr la comparabilidad en las comisiones por conversión de moneda <sup>(65)</sup>. En este aspecto, el reglamento propuesto prevé que las comisiones estimadas por conversión de monedas para transferencias y servicios de envío de dinero en la Unión y de la Unión a un tercer país deben expresarse de la misma manera, es decir, como un margen a porcentual sobre los últimos tipos de cambio de referencia del euro disponibles publicados por el BCE o el banco central nacional correspondiente. Además, el reglamento propuesto establece que, cuando se hace referencia a «comisiones», el término también debe abarcar, cuando corresponda, las comisiones por «conversión de moneda».

<sup>(62)</sup> Véase el artículo 104, apartado 4, del reglamento propuesto.

<sup>(63)</sup> Véase la edición revisada y consolidada del documento «Eurosystem oversight framework for electronic payment instruments, schemes and arrangements», de noviembre de 2021, disponible en la dirección del BCE en internet, [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)

<sup>(64)</sup> Véase el artículo 89 del reglamento propuesto.

<sup>(65)</sup> Véanse el considerando 50 y el artículo 13, apartado 1, letra f), del reglamento propuesto.

- 4.2. Como el BCE ya ha observado <sup>(66)</sup>, desde 1998 el BCE ha publicado tipos de cambio de referencia del euro con arreglo a un marco que el Consejo de Gobierno del BCE aprobó en 1998 y modificó posteriormente en 2015 <sup>(67)</sup> (en lo sucesivo, el «Marco de los tipos de referencia del BCE»). Los tipos de referencia del euro del BCE se facilitan como un bien público para los ciudadanos y las empresas <sup>(68)</sup>, y son muchas y diversas las entidades que los utilizan. El objetivo del Marco de los tipos de referencia del BCE es preservar la integridad de los tipos 1) desaconsejando su uso para operaciones y 2) limitando su uso a los fines informativos. El uso de los tipos de referencia del BCE para operaciones se desaconseja rotundamente y se publican con fines meramente informativos <sup>(69)</sup>. En este sentido, el Marco para los tipos de referencia del euro tiene como objetivo reforzar la distinción entre los tipos de referencia del BCE y los índices de referencia de tipos de cambio, destinados a utilizarse en operaciones.
- 4.3. La mención de los tipos de referencia del BCE en el reglamento propuesto podría, en contra de los objetivos de dichos tipos, incentivar a algunos participantes en el mercado a operar con ellos. En consecuencia, el BCE recomienda que, en el reglamento propuesto, la referencia a los tipos de referencia del BCE o a un tipo de cambio emitido por el banco central correspondiente <sup>(70)</sup> debe eliminarse y sustituirse por una referencia apropiada a un índice de referencia de tipos de cambio que se inscriban en el ámbito del Reglamento (UE) 2016/1011 del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(71)</sup> y que pueda utilizarse en el contexto de las comisiones por conversión de moneda. La exactitud e integridad de esos índices de referencia, garantizada por el régimen de administradores de índices de referencia que introduce el Reglamento (UE) 2016/1011, protegen los intereses de los clientes de los PSP y las partes que ofrecen servicios de conversión de moneda.

## 5. Aspectos relacionados con los billetes

### 5.1. Disponibilidad de efectivo en los comercios minoristas (sin compra)

5.1.1. El BCE entiende que los servicios en los que se entrega efectivo en comercios minoristas a petición expresa del usuario de los servicios de pago, pero con independencia de la ejecución de una operación de pago y sin que haya necesidad de adquirir bienes o servicios, quedan excluidos del ámbito de aplicación del reglamento propuesto <sup>(72)</sup>. Además, la directiva propuesta permite la entrega de efectivo en los comercios minoristas con independencia de que se realice una compra o no, pero con la previsión de un máximo de 50 EUR por operación de retirada <sup>(73)</sup>.

5.1.2. El BCE no comprende completamente el criterio con el que se ha escogido un límite de 50 EUR. En particular, este límite representa el umbral más bajo previsto en la evaluación de impacto con que se acompañan los actos propuestos <sup>(74)</sup>. Semejante límite puede mermar la prestación de estos servicios si se compara con la prestación de los servicios de entrega de efectivo, los cuales suelen permitir la retirada de sumas más elevadas.

<sup>(66)</sup> Véase el Dictamen CON/2021/3 del Banco Central Europeo, de 25 de enero de 2021, sobre una propuesta de reglamento relativo a los pagos transfronterizos en la Unión (DO C 65, 25.2.2021, p. 4).

<sup>(67)</sup> Véase el Marco para los tipos de cambio de referencia del euro del BCE, disponible en la dirección del BCE en internet, [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)

<sup>(68)</sup> Véase el comunicado de prensa del BCE de 7 de diciembre de 2015, «ECB introduces changes to euro foreign exchange reference rates», sobre la introducción de modificaciones en los tipos de cambio de referencia del euro, en la dirección del BCE en internet [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)

<sup>(69)</sup> El Marco de los tipos de referencia del BCE dice expresamente que «se entiende por “tipo de referencia” un tipo de cambio cuya finalidad es únicamente informativa y que no está destinado a utilizarse en operaciones de mercado, ya sea directa o indirectamente (como un índice de referencia subyacente)».

<sup>(70)</sup> Véanse el considerando 50, el artículo 5, apartado 2, el artículo 7, el artículo 13, apartado 1, letra f), el artículo 20, letra c), inciso v), y el artículo 24, letra b), del reglamento propuesto.

<sup>(71)</sup> Reglamento (UE) 2016/1011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de junio de 2016, sobre los índices utilizados como referencia en los instrumentos financieros y en los contratos financieros o para medir la rentabilidad de los fondos de inversión, y por el que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2014/17/UE y el Reglamento (UE) n.º 596/2014 (DO L 171 de 29.6.2016, p.1). Véase también el Dictamen (CON/2021/3) del Banco Central Europeo, de 25 de enero de 2021, sobre una propuesta de reglamento relativo a los pagos transfronterizos en la Unión (DO C 65 de 25.2.2021, p. 4).

<sup>(72)</sup> Véase el artículo 2, apartado 2, letra e), del reglamento propuesto.

<sup>(73)</sup> Véase el artículo 37, apartado 1, letra b), de la directiva propuesta.

<sup>(74)</sup> Véase el anexo 9, apartado 3, de la evaluación de impacto con que se acompañan los actos propuestos.

5.1.3. Es necesaria una aclaración sobre el régimen aplicable a los servicios de entrega de efectivo en los comercios minoristas sin compra y por valor superior al límite de 50 EUR. En particular, se deben aclarar los extremos siguientes: 1) si los requisitos para la prestación de servicios de entrega de efectivo serían aplicables a los PSP que formalizan acuerdos contractuales con comerciantes para la ejecución de operaciones de retirada, y 2) si estos comerciantes deben tratarse como agentes de un PSP cuando participan en servicios de entrega de efectivo en la medida en que solo distribuyen físicamente efectivo en nombre de un PSP. Tales aclaraciones son también importantes en relación con las disposiciones para la comprobación manual de la autenticidad y aptitud de los billetes en euros que los comerciantes distribuyen a los consumidores en nombre de los PSP <sup>(75)</sup>. Debe aclararse también si estos servicios de entrega de efectivo en comercios minoristas sin compra y por importes superiores al límite de 50 EUR deben caracterizarse como uno de los servicios de pago que actualmente se enumeran en el reglamento propuesto <sup>(76)</sup> o si debe introducirse un servicio de pago ad hoc. Las consideraciones que anteceden en relación con las retiradas de efectivo en comercios minoristas por importes superiores al límite de 50 EUR deben aplicarse mutatis mutandis a cualquier depósito en efectivo en los comercios minoristas.

## 5.2. Proveedores de cajeros automáticos independientes

5.2.1. Para asegurar el acceso adecuado al efectivo y complementar los puntos de acceso a efectivo tradicionales proporcionados por la red de cajeros automáticos operados por las entidades de crédito, los proveedores de cajeros automáticos independientes deben permanecer fuera del ámbito de aplicación del reglamento propuesto, en la medida que no dan servicio a una cuenta de pago ni prestan un servicio de pago adicional de los que se enumeran en el reglamento propuesto <sup>(77)</sup>. Sin embargo, el BCE considera que puede ser necesario tratar de un modo más prudente a los proveedores de cajeros automáticos independientes desde el punto de vista de la vigilancia y la presentación de información, permitiendo que las ANC supervisen las actividades de dichos proveedores.

5.2.2. Además, y para evitar dudas, los proveedores de cajeros automáticos independientes se consideran PSP (no sujetos a autorización) si se cumplen las medidas necesarias para la protección del euro contra la falsificación en virtud del Reglamento (CE) 1338/2001 del Consejo <sup>(78)</sup> y otras medidas aplicables a los PSP (por ejemplo, el marco regulador del blanqueo de capitales).

## 5.3. Empresas de transporte de fondos y empresas de gestión de efectivo

5.3.1. Los actos propuestos no excluyen explícitamente de su ámbito de aplicación a las empresas de transporte de fondos que transportan efectivo, siempre que dicha exclusión esté prevista en la DSP2 <sup>(79)</sup>.

5.3.2. Puesto que la mayoría de las empresas de transporte de fondos y empresas de gestión de efectivo no poseen licencia como entidad de pago, su posible registro como entidades de pago podría afectar al sector de las empresas de transporte de fondos y empresas de gestión de efectivo y al desempeño de su actividad. A falta de otras disposiciones relacionadas con la actividad de las empresas de transporte de fondos y empresas de gestión de efectivo, el BCE considera que dichos servicios permanecen fuera del ámbito de aplicación de los actos propuestos. Sin embargo, para aclarar mejor el ámbito personal de aplicación de los actos propuestos, el BCE sugiere que se mantenga en la directiva propuesta la exención prevista en la DSP2 para el transporte físico profesional de billetes y monedas, lo que incluye su recogida, procesamiento y entrega.

## 6. Definiciones y otras disposiciones

6.1.1. El BCE aprueba la definición de ciertos términos en los actos propuestos, así como la aclaración de otros términos ya definidos en la DSP2 <sup>(80)</sup>. Al mismo tiempo, la definición de «servicios de dinero electrónico» debe revisarse para incluir la retirada y el reembolso de dinero electrónico, pero únicamente en la medida en que estos no formen parte de la operación de pago en sí misma.

<sup>(75)</sup> Decisión 2010/597/UE del Banco Central Europeo, de 16 de septiembre de 2010, sobre la comprobación de la autenticidad y aptitud de los billetes en euros y sobre su recirculación (BCE/2010/14) (DO L 267, 9.10.2010, p. 1).

<sup>(76)</sup> Véase el anexo 1 del reglamento propuesto.

<sup>(77)</sup> Véase el anexo 1 del reglamento propuesto.

<sup>(78)</sup> Véase el artículo 6 del Reglamento (CE) n.º 1338/2001 del Consejo, de 28 de junio de 2001, por el que se definen las medidas necesarias para la protección del euro contra la falsificación (DO L 181 de 4.7.2001, p. 6).;

<sup>(79)</sup> Véase el artículo 3, letra c), de la DSP2.

<sup>(80)</sup> Por ejemplo, al incluirse la definición de «orden» se aclara la distinción entre los adeudos domiciliados y los pagos inmediatos en el punto de interacción; es decir, tanto en el punto de venta físico como en el comercio electrónico.

- 6.1.2. Además, el legislador de la Unión puede sopesar la introducción de una disposición en cuya virtud se atribuyan al ordenante y al beneficiario derechos y obligaciones proporcionales a sus roles respectivos en el tratamiento de las transferencias de crédito.
- 6.1.3. El BCE acoge con satisfacción la definición de «transferencia inmediata», a la cual, no obstante le convendría mayor armonización con la definición del artículo 2, apartado 1 bis, del Reglamento (UE) n.º 260/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo <sup>(81)</sup>. Además, el BCE celebraría que se aclarara la cuestión de cómo diferenciar en términos prácticos entre «transferencias inmediatas» y otras transferencias, y las condiciones respectivas. Es esencial para los PSP tener la seguridad de que se informa en todo momento a los usuarios de servicios de pago cuando inician una transferencia inmediata, para ayudarles así a distinguir entre aquellas y el resto de transferencias.
- 6.1.4. El BCE apoya firmemente la disposición del reglamento propuesto para que los PSP incluyan en los extractos de cuenta de pago la información necesaria para identificar de forma inequívoca al beneficiario, incluyendo una referencia al nombre comercial del beneficiario <sup>(82)</sup>. A este respecto, debe incluirse una modificación que establezca que la fecha de recepción de la orden de pago debe mejorarse aún más, de forma que, cuando la fecha valor del adeudo sea diferente a la fecha de recepción de la orden de pago, se faciliten al ordenante ambas fechas. Finalmente, en lo que se refiere a la necesidad de garantizar la seguridad y la eficiencia de los nuevos instrumentos de pago que gradualmente se vayan utilizando de forma generalizada, el BCE propone que el legislador de la Unión reflexione más sobre los casos en que el reglamento propuesto se limitaría estrictamente a las operaciones de pago con tarjeta. Por ejemplo, la redacción actual del reglamento propuesto <sup>(83)</sup> prevé que el mecanismo a través del cual el PSP del ordenante puede bloquear una cantidad de fondos en la cuenta de pago del ordenante que sea proporcional al importe de la operación de pago que pueda razonablemente esperar el ordenante (si el ordenante ha dado su consentimiento respecto del bloqueo de dicho importe) solo es aplicable a las operaciones con tarjeta. El BCE considera necesario mejorar la formulación de este requisito e introducir requisitos adicionales, para abarcar casos en los que el instrumento de pago no es una tarjeta sino otro instrumento de pago. En consecuencia, el BCE agradecería la introducción de modificaciones en el reglamento propuesto para asegurar que sus requisitos también sean aplicables a instrumentos de pago distintos de las tarjetas, en línea con la evolución de los métodos de pago.

Cuando el BCE recomienda la modificación del reglamento propuesto, se presentan propuestas de redacción específicas en un documento de trabajo técnico separado acompañado de un texto explicativo a tal efecto. El documento técnico de trabajo está disponible en inglés en EUR-Lex.

Hecho en Fráncfort del Meno el 30 de abril de 2024.

*La Presidenta del BCE*  
Christine LAGARDE

---

<sup>(81)</sup> 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 (CE) n.º 924/2009 (DO L 94 de 30.3.2012, p. 22).

<sup>(82)</sup> Véase el artículo 61 del reglamento propuesto. Más allá del ámbito de aplicación de los actos propuestos, es posible que el legislador de la Unión desee reflexionar sobre la manera de garantizar que los comerciantes proporcionen a su proveedor de servicios de pago y sean responsables de mantener actualizados su nombre comercial y su ubicación comercial.

<sup>(83)</sup> Véase el artículo 61 del reglamento propuesto.