



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 7 de febrero de 2018\*

«Procedimiento prejudicial — Reglamento (UE) 2015/751 — Tasas de intercambio aplicadas a las operaciones de pago con tarjeta — Artículo 1, apartado 5 — Asimilación de un régimen de tarjetas de pago tripartito a un régimen de tarjetas de pago cuatripartito — Requisitos — Emisión por un régimen de tarjetas de pago tripartito de instrumentos de pago basados en una tarjeta “con marca combinada con un socio o a través de un agente” — Artículo 2, punto 18 — Concepto de “régimen de tarjetas de pago tripartito” — Validez»

En el asunto C-304/16,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la High Court of Justice (England & Wales), Queen’s Bench Division (Administrative Court) (Tribunal Superior de Inglaterra y Gales, Sala de lo Mercantil y de lo Contencioso-Administrativo, Sección de lo Contencioso-Administrativo, Reino Unido), mediante resolución de 11 de abril de 2016, recibida en el Tribunal de Justicia el 30 de mayo de 2016, en el procedimiento entre

**The Queen**, a instancias de:

**American Express Company**,

y

**The Lords Commissioners of Her Majesty’s Treasury**,

con intervención de:

**Diners Club International Limited**,

**MasterCard Europe SA**,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, Presidenta de Sala, y los Sres. C. G. Fernlund, J.-C. Bonichot, S. Rodin y E. Regan (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretario: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 27 de abril de 2017;

\* Lengua de procedimiento: inglés.

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de American Express Company, por los Sres. J. Turner y J. Holmes, QC, la Sra. L. John, Barrister, y las Sras. I. Taylor y H. Ware y el Sr. J. Slade, Solicitors;
- en nombre de MasterCard Europe SA, por los Sres. P. Harrison, S. Kinsella y K. Le Croy, Solicitors, y los Sres. S. Pitt y J. Bedford, advocates;
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por los Sres. M. Holt y D. Robertson y las Sras. J. Kraehling y C. Crane, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. G. Facenna y la Sra. M. Hall, QC;
- en nombre del Gobierno portugués, por los Sres. L. Inez Fernandes y M. Figueiredo y las Sras. M. Rebelo y G. Fonseca, en calidad de agentes;
- en nombre del Parlamento Europeo, por los Sres. P. Schonard y A. Tamás, en calidad de agentes;
- en nombre del Consejo de la Unión Europea, por los Sres. J. Bauerschmidt e I. Gurov y la Sra. E. Moro, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. H. Tserepa-Lacombe y J. Samnadda y el Sr. T. Scharf, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 6 de julio de 2017;

dicta la siguiente

### **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación y la validez del artículo 1, apartado 5, y del artículo 2, punto 18, del Reglamento (UE) 2015/751 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), y la interpretación del artículo 2, punto 2, de ese mismo texto.
- 2 Dicha petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre American Express Company y los Lords Commissioners of Her Majesty's Treasury (Altos Responsables del Ministerio de Economía y Hacienda; en lo sucesivo, «autoridad nacional»), en relación con las circunstancias en las que los regímenes de tarjetas de pago tripartitos deben ser considerados regímenes de tarjetas de pago cuatripartitos en virtud del artículo 1, apartado 5, del citado Reglamento.

### **Marco jurídico**

#### ***Reglamento 2015/751***

- 3 Los considerandos 10, 28, 29 y 43 del Reglamento 2015/751 exponen:

«(10) [...] Además de lograr una aplicación coherente de las normas de competencia a las tasas de intercambio, la regulación de dichas tasas mejoraría el funcionamiento del mercado interior y contribuiría a reducir los costes de las operaciones para los consumidores.

[...]

- (28) Las operaciones de pago con tarjeta se realizan en general sobre la base de dos modelos empresariales principales, denominados “regímenes de tarjetas de pago tripartitos” (titular de la tarjeta — régimen adquirente y emisor — comerciante) y “regímenes de tarjetas de pago cuatripartitos” (titular de la tarjeta — banco emisor — banco adquirente — comerciante). Muchos regímenes de tarjetas de pago cuatripartitos utilizan una tasa de intercambio explícita que es multilateral en la mayoría de los casos. Para reconocer la existencia de tasas de intercambio implícitas y contribuir a la creación de unas condiciones de competencia equitativas, los regímenes de tarjetas de pago tripartitos que utilizan proveedores de servicios de pago como emisores o adquirentes deben ser considerados regímenes de tarjetas de pago cuatripartitos y seguir las mismas normas, mientras que las medidas de transparencia y otras medidas relacionadas con las normas empresariales deben aplicarse a todos los proveedores. Sin embargo, teniendo también en cuenta las particularidades de estos regímenes tripartitos, conviene permitir que durante un período transitorio los Estados miembros puedan decidir no aplicar las normas sobre el límite a la tasa de intercambio, si tales regímenes tienen una cuota de mercado muy limitada en el Estado miembro en cuestión.
- (29) El servicio emisor se basa en una relación contractual entre el emisor del instrumento de pago y el ordenante, con independencia de que el emisor tenga o no en su poder los fondos por cuenta del ordenante. El emisor facilita tarjetas de pago al ordenante, autoriza operaciones en los terminales de pago o en sus puntos equivalentes y puede garantizar el pago al adquirente de las operaciones que sean conformes con las normas del régimen correspondiente. No constituye por tanto emisión la mera distribución de tarjetas o servicios técnicos de pago como el simple tratamiento y conservación de datos.

[...]

- (43) Dado que los objetivos del presente Reglamento, a saber, el establecimiento de requisitos uniformes para las operaciones de pago con tarjeta y los pagos por internet y móvil mediante tarjeta, no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, debido a su dimensión, pueden lograrse mejor a escala de la Unión [Europea], ésta puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. [...]»

- 4 El artículo 1 del Reglamento 2015/751, que lleva el epígrafe «Ámbito de aplicación», y que figura en el capítulo I de ese Reglamento, titulado, a su vez, «Disposiciones generales», dispone lo siguiente:

«[...]

3. El capítulo II no es aplicable a:

[...]

- c) las operaciones con tarjetas de pago emitidas por regímenes de tarjetas de pago tripartitos.

4. El artículo 7 no es aplicable a los regímenes de tarjetas de pago tripartitos.

5. Se considerarán regímenes de tarjetas de pago cuatripartitos los regímenes de tarjetas de pago tripartitos que concedan licencia a otros proveedores de servicios de pago para emitir instrumentos de pago basados en una tarjeta y/o adquirir operaciones de pago con tarjeta, o que emitan instrumentos de pago basados en una tarjeta con marca combinada con un socio o a través de un agente. No obstante, en las operaciones de pago nacionales tales regímenes de tarjetas de pago tripartitos podrán quedar exentos, de manera individualizada, del cumplimiento de las obligaciones establecidas en el capítulo II hasta el 9 de diciembre de 2018, a condición de que las operaciones de pago con tarjeta

realizadas en un Estado miembro en el marco del régimen de tarjetas de pago tripartito correspondiente no excedan anualmente del 3 % del valor del conjunto de las operaciones de pago con tarjeta realizadas en dicho Estado miembro.»

5 El artículo 2 de dicho Reglamento, que lleva el epígrafe «Definiciones», tiene el siguiente tenor:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[...]

2) “emisor”: un proveedor de servicios de pago que ha suscrito un contrato con el fin de proporcionar a un ordenante un instrumento de pago para el inicio y el procesamiento de operaciones de pago con tarjeta del ordenante;

[...]

10) “tasa de intercambio”: una comisión pagada directa o indirectamente (es decir, a través de un tercero) por cada operación efectuada entre el emisor y el adquirente que intervienen en una operación de pago con tarjeta. La compensación neta u otra remuneración acordada forma parte de la tasa de intercambio;

11) “compensación neta”: el importe neto total de los pagos, descuentos o incentivos abonados a un emisor por el régimen de tarjetas de pago, el adquirente o cualquier otro intermediario en relación con operaciones de pago con tarjeta o actividades conexas;

[...]

17) “régimen de tarjetas de pago cuatripartito”: un régimen de tarjetas de pago en el que las operaciones con tarjeta de pago se efectúan desde la cuenta de pago de un ordenante a la cuenta de pago de un beneficiario por intermediación del régimen, un emisor (por parte del ordenante) y un adquirente (por parte del beneficiario);

18) “régimen de tarjetas de pago tripartito”: un régimen de tarjetas de pago en el que el propio régimen presta los servicios de adquisición y de emisión, y en el que las operaciones de pago con tarjeta se efectúan desde la cuenta de pago de un ordenante a la cuenta de pago de un beneficiario dentro del régimen. Se consideran regímenes de tarjetas de pago cuatripartitos los regímenes de tarjetas de pago tripartitos que concedan licencia a otros proveedores de servicios de pago para emitir instrumentos de pago basados en una tarjeta y/o adquirir operaciones de pago con tarjeta, o que emitan instrumentos de pago basados en una tarjeta con marca combinada con un socio o a través de un agente;

[...]

24) “proveedor de servicios de pago”: cualquier persona física o jurídica autorizada para prestar los servicios de pago enumerados en el anexo de la Directiva 2007/64/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, sobre servicios de pago en el mercado interior, por la que se modifican las Directivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE y 2006/48/CE y por la que se deroga la Directiva 97/5/CE (DO 2007, L 319, p. 1)] o reconocida como emisor de dinero electrónico de conformidad con el artículo 1, 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 2009, L 267, p. 7)]. Un proveedor de servicios de pago puede ser un emisor, un adquirente o ambos;

[...]

28) “entidad procesadora”: toda persona física o jurídica que preste servicios de procesamiento de operaciones de pago;

[...]

30) “marca de pago”: cualquier nombre, término, signo, símbolo o combinación de los anteriores, material o digital, capaz de indicar bajo qué régimen de tarjetas de pago se realizan operaciones de pago con tarjeta;

[...]

32) “utilización de marcas combinadas”: la inclusión, como mínimo, de una marca de pago y de una marca que no sea de pago en el mismo instrumento de pago basado en una tarjeta;

[...]»

6 Los artículos 3 y 4 del Reglamento 2015/751, que figuran en el capítulo II de éste, titulado «Tasas de intercambio», tratan, respectivamente, de las tasas de intercambio aplicables a las operaciones con tarjeta de débito de particulares y de las tasas de intercambio aplicables a las operaciones con tarjeta de crédito de particulares.

7 También dentro de dicho capítulo II, el artículo 5 del mismo Reglamento, que lleva el epígrafe «Prohibición de la elusión», establece:

«A efectos de la aplicación de los límites mencionados en los artículos 3 y 4, será considerada parte de la tasa de intercambio cualquier retribución acordada, incluida la compensación neta, que tenga un objeto o efecto equivalente al de la tasa de intercambio, recibida por un emisor del régimen de tarjetas de pago, el adquirente o cualquier otro intermediario en las operaciones de pago o actividades conexas.»

8 Los artículos 6 a 12 del Reglamento 2015/751, dentro de su capítulo III, que lleva la rúbrica «Normas empresariales», establecen una serie de obligaciones relativas a las operaciones de pago con tarjeta.

9 El artículo 7 de este Reglamento, que lleva el epígrafe «Separación del régimen de tarjetas de pago y las entidades procesadoras», tiene el siguiente tenor:

«1. Los regímenes de tarjetas de pago y las entidades procesadoras:

- a) serán independientes en cuanto a contabilidad, organización y procesos de toma de decisiones;
- b) no presentarán de forma agrupada sus precios por las actividades que desarrollen como regímenes de tarjetas de pago y como entidades procesadoras, ni efectuarán subvenciones cruzadas entre dichas actividades;
- c) no establecerán discriminación alguna entre sus filiales o accionistas, por una parte, y los usuarios de regímenes de tarjetas de pago y otros socios contractuales, por otra, y en particular no supeditarán en modo alguno la prestación de ninguno de sus servicios a la aceptación, por su socio contractual, de cualquier otro servicio que ofrezcan.

2. La autoridad competente del Estado miembro en el que un régimen de tarjetas de pago tenga su domicilio social podrá exigir a dicho régimen que facilite un informe independiente en el que se confirme el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado 1.

3. Los regímenes de tarjetas de pago ofrecerán la posibilidad de que los mensajes de autorización y compensación de cada una de las operaciones de pago con tarjeta sean separados y procesados por diferentes entidades procesadoras.

4. Queda prohibida toda discriminación territorial en las normas de procesamiento utilizadas por los regímenes de tarjetas de pago.

5. Las entidades procesadoras en la Unión garantizarán que su sistema sea técnicamente interoperable con los sistemas de las demás entidades procesadoras en la Unión, para lo cual utilizarán normas elaboradas por organismos de normalización internacionales o europeos. Además, los regímenes de tarjetas de pago no adoptarán ni aplicarán normas empresariales que restrinjan la interoperabilidad entre entidades procesadoras en la Unión.

[...]»

10 El capítulo IV del Reglamento 2015/751, que lleva el epígrafe «Disposiciones finales», comprende los artículos 13 a 18. Según el artículo 13, titulado «Autoridades competentes»:

«1. Los Estados miembros designarán a autoridades competentes para hacer cumplir el presente Reglamento y que ostenten competencias de investigación y de ejecución.

[...]

6. Los Estados miembros exigirán a las autoridades competentes que supervisen el cumplimiento efectivo del presente Reglamento, inclusive con el fin de evitar que los proveedores de servicios de pago intenten eludir lo dispuesto en él, y que adopten todas las medidas necesarias para garantizar dicho cumplimiento.»

11 El artículo 14 de este Reglamento, bajo el epígrafe «Sanciones», dispone en su apartado 1 que:

«Los Estados miembros determinarán las sanciones aplicables a las infracciones del presente Reglamento y adoptarán cuantas medidas sean necesarias para garantizar su aplicación.»

12 A tenor del artículo 18 de dicho Reglamento, titulado «Entrada en vigor»:

«1. El presente Reglamento entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

2. El presente Reglamento será aplicable a partir del 8 de junio de 2015, excepto los artículos 3, 4, 6 y 12, que se aplicarán a partir del 9 de diciembre de 2015, y los artículos 7, 8, 9 y 10, que se aplicarán a partir del 9 de junio de 2016.»

### **Directiva (UE) 2015/2366**

13 Los considerandos 2 y 6 de la 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 2015, L 337, p. 35), tienen el siguiente tenor:

«(2) El marco jurídico revisado de la Unión aplicable a los servicios de pago se complementa con el Reglamento [2015/751]. [...]

[...]

- (6) Resulta oportuno establecer nuevas disposiciones que colmen las lagunas legales y, a la vez, aporten más claridad jurídica y garanticen una aplicación uniforme del marco regulador en toda la Unión. [...]»
- 14 El artículo 1 de la citada Directiva, que lleva el epígrafe «Objeto» y está incluido en su título I, el cual lleva, a su vez, la rúbrica «Objeto, ámbito de aplicación y definiciones», establece en su apartado 1:
- «La presente Directiva establece las normas con arreglo a las cuales los Estados miembros distinguirán entre las seis categorías siguientes de proveedores de servicios de pago:
- [...]
- d) entidades de pago;
- [...]»
- 15 El artículo 4 de esta Directiva, titulado «Definiciones», dispone que:
- «A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:
- [...]
3. “servicio de pago”: una o más actividades empresariales enumeradas en el anexo I;
4. “entidad de pago”: una persona jurídica a la cual se haya otorgado autorización, de conformidad con el artículo 11, para prestar y ejecutar servicios de pago en toda la Unión;
- [...]
38. “agente”, una persona física o jurídica que presta servicios de pago en nombre de una entidad de pago;
- [...]»
- 16 Según el anexo I de la Directiva 2015/2366, que lleva por título «Servicios de pago», entre los servicios de pago contemplados en el artículo 4, apartado 3, de esa Directiva figura la «emisión de instrumentos de pago y/o adquisición de operaciones de pago».

### **Litigio principal y cuestiones prejudiciales**

- 17 De la resolución de remisión se infiere que American Express es una sociedad internacional de servicios que, junto con las filiales que controla, ofrece servicios de pago, de viajes, de cambio y de plataforma de fidelización a empresas y particulares. Asimismo, ejerce actividades de emisión de tarjetas y de adquisición en el mundo entero, incluida la Unión. American Express, junto con sus filiales, explota el régimen de tarjetas de pago American Express (en lo sucesivo, «Amex»), un régimen de tarjetas de pago tripartito. Este régimen ha celebrado acuerdos de utilización de marcas combinadas y de prestación de servicios en la Unión que podrían tener como consecuencia, en función de la respuesta del Tribunal de Justicia a la cuestión relativa a la interpretación del artículo 1, apartado 5, y del artículo 2, punto 18, del Reglamento 2015/751, que muchas de las operaciones efectuadas por el indicado régimen queden comprendidas en el ámbito de aplicación de este Reglamento, en virtud de la extensión mediante marca combinada y de la extensión mediante agente contempladas en el artículo 1, apartado 5, de dicho Reglamento.

- 18 La autoridad nacional ejerce la dirección del Her Majesty's Treasury (Ministerio de Economía y Hacienda, Reino Unido). Este último es el máximo responsable de la ejecución de las obligaciones impuestas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en lo que atañe a la aplicación, la ejecución y cualquier otra forma de cumplimiento del Reglamento 2015/751, incluido el establecimiento de un régimen de sanciones aplicables en caso de infracción de lo dispuesto en dicho Reglamento, conforme a los artículos 13 y 14 de éste.
- 19 American Express solicitó al órgano jurisdiccional remitente que autorizara la interposición de un recurso que tenía por objeto el control de la legalidad (*judicial review*) del «propósito o de la obligación de [la autoridad nacional] de aplicar, ejecutar o cumplir de cualquier otra forma la extensión mediante marca combinada y/o la extensión mediante agencia». El referido órgano jurisdiccional accedió a la autorización solicitada.
- 20 El órgano jurisdiccional remitente se pregunta si procede considerar que un régimen de tarjetas de pago tripartito emite instrumentos de pago basados en una tarjeta con marca combinada con un socio o a través de un agente, en el sentido del artículo 1, apartado 5, y del artículo 2, punto 18, del Reglamento 2015/751, por el mero hecho de que haya celebrado un acuerdo con un socio de marca combinada o con un agente, con independencia de si dicho socio o agente es o no un proveedor de servicios de pago distinto que emite tarjetas de pago, o si, por el contrario, procede considerar que un régimen de tarjetas de pago tripartito actúa de la manera descrita únicamente si el referido socio o agente es, a su vez, un proveedor de servicios de pago que interviene en el régimen de tarjetas de pago tripartito como emisor en el sentido del artículo 2, punto 2, de aquel Reglamento.
- 21 Además, según el órgano jurisdiccional remitente, en caso de que el artículo 1, apartado 5, y el artículo 2, punto 18, del Reglamento 2015/751 deban interpretarse en el sentido de que ha de considerarse que un régimen de tarjetas de pago tripartito emite instrumentos de pago basados en una tarjeta con marca combinada con un socio o a través de un agente, a los efectos de esas disposiciones, incluso aunque el régimen de tarjetas de pago tripartito en cuestión siga siendo el emisor y se sirva de un tercero para el desempeño de una o más funciones accesorias que apoyen su actividad de emisión, será necesario entonces pronunciarse sobre la argumentación esgrimida por American Express según la cual las citadas disposiciones son inválidas por concurrir falta de motivación, error manifiesto de apreciación y una violación del principio de proporcionalidad.
- 22 En tales circunstancias, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Tribunal Superior de Inglaterra y Gales, Sala de lo Mercantil y de lo Contencioso-Administrativo, Sección de lo Contencioso-Administrativo, Reino Unido) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿[El artículo 1], apartado 5, y [el artículo 2], punto 18, del Reglamento [2015/751], al exigir que un régimen de tarjetas de pago tripartito que emita instrumentos de pago basados en una tarjeta con marca combinada con un socio o a través de un agente se considere un régimen de tarjetas de pago cuatripartito, únicamente se aplican si el socio o agente actúan como “emisor” en el sentido del artículo 2, punto 2, y del considerando 29 de dicho Reglamento (es decir, cuando ese socio o agente tiene una relación contractual con el ordenante, en virtud de la cual se obliga a proporcionar a este último un instrumento de pago para el inicio y el procesamiento de las operaciones de pago con tarjeta del ordenante)?
- 2) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, ¿[el artículo 1], apartado 5, y [el artículo 2], punto 18, [del Reglamento 2015/751], en la medida en que disponen que tales acuerdos deben considerarse un régimen de tarjetas de pago cuatripartito, son inválidos por alguna de las siguientes razones:
- a) incumplimiento de la obligación de motivación formulada en el artículo 296 TFUE,
  - b) error manifiesto de apreciación, o
  - c) violación del principio de proporcionalidad?»

## **Sobre la solicitud de reapertura de la fase oral del procedimiento**

- 23 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 27 de julio de 2017, American Express solicitó la reapertura de la fase oral del procedimiento.
- 24 En apoyo de su solicitud, alega que el Abogado General efectuó un análisis erróneo en sus conclusiones, al no haber tenido en cuenta algunas definiciones pertinentes que figuran tanto en el Reglamento 2015/751 como en la Directiva 2015/2366, siendo así que ambos actos legislativos se complementan y forman parte del mismo paquete legislativo, como han admitido, por otro lado, las partes que han participado en el presente procedimiento. Según American Express, dicho análisis revela también una comprensión errónea del alcance del artículo 5 de aquel Reglamento, en particular en lo que respecta al concepto de «intermediario» que figura en el mismo artículo. Además, en lo que concierne al punto 98 de las conclusiones, afirma que, o su texto es incompleto, o los motivos que se exponen en él son contradictorios. Finalmente, a juicio de American Express, la interpretación del Reglamento 2015/751 que propone el Abogado General conduciría a ampliar su ámbito de aplicación más que cualquier otra interpretación propugnada por las partes que han participado en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia.
- 25 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, éste puede ordenar de oficio, a propuesta del Abogado General o incluso a instancia de las partes, la reapertura de la fase oral, conforme al artículo 83 de su Reglamento de Procedimiento, si considera que no está suficientemente ilustrado o que el asunto debe dirimirse basándose en una argumentación que no ha sido debatida entre las partes. Sin embargo, ni el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ni su Reglamento de Procedimiento prevén la posibilidad de que las partes formulen observaciones en respuesta a las conclusiones presentadas por el Abogado General (sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 41 y jurisprudencia citada).
- 26 En el caso de autos, para apoyar su solicitud de reapertura de la fase oral del procedimiento, American Express se limitó, en esencia, a criticar la interpretación del Reglamento 2015/751 defendida por el Abogado General en sus conclusiones. Ahora bien, tal motivo no figura entre los que pueden justificar la reapertura de la fase oral del procedimiento de acuerdo con la jurisprudencia citada en el apartado anterior.
- 27 Por lo demás, el alcance de las disposiciones del Reglamento 2015/751, cuya interpretación es objeto de la primera cuestión prejudicial, es un extremo que fue debatido tanto en la fase escrita del procedimiento como en la audiencia.
- 28 En tales circunstancias, y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia considera que dispone de todos los datos necesarios para contestar a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente y que todos los argumentos pertinentes para dirimir el presente asunto han sido objeto de debate entre las partes.
- 29 Por consiguiente, procede desestimar la solicitud de reapertura de la fase oral del procedimiento.

## **Sobre las cuestiones prejudiciales**

### ***Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial***

- 30 El Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sostienen que la petición de decisión prejudicial es inadmisibile en su totalidad por los siguientes motivos: primero, no existe litigio real entre las partes en el asunto principal; segundo, en su resolución de remisión, el órgano jurisdiccional nacional no ha proporcionado la información mínimamente necesaria, pues no

ha expuesto los elementos de hecho pertinentes ni las razones que le llevaron a preguntarse sobre la interpretación y la validez de las disposiciones en cuestión en el asunto principal, y, tercero, la interposición del recurso en dicho asunto interesando el control de la legalidad del «propósito o de la obligación» de la autoridad nacional de aplicar o cumplir tales disposiciones constituye una forma de eludir el sistema de recursos instaurado por el Tratado FUE.

- 31 Procede recordar, de entrada, que corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que se ha de pronunciar, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación o a la validez de una norma del Derecho de la Unión, en principio, el Tribunal de Justicia está obligado a pronunciarse (sentencia de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros, C-62/14, EU:C:2015:400, apartado 24).
- 32 De ello se desprende que las cuestiones relativas al Derecho de la Unión gozan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia sólo puede negarse a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación o la apreciación de validez de una norma de la Unión que se ha solicitado carece de relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, o cuando el problema sea de naturaleza hipotética o, también, cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas (sentencia de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros, C-62/14, EU:C:2015:400, apartado 25).
- 33 En primer lugar, en lo que se refiere al carácter real del litigio principal, es necesario señalar que, mediante su recurso, American Express solicita al órgano jurisdiccional remitente que controle la legalidad del «propósito o de la obligación» de la autoridad nacional de aplicar o cumplir las disposiciones controvertidas. A este respecto, de la resolución de remisión se infiere que las partes del procedimiento principal defienden posturas contrapuestas sobre si el recurso es o no fundado. Dado que el órgano jurisdiccional remitente debe decidir sobre esta discrepancia y entiende que existe una verdadera controversia entre las partes del litigio principal en cuanto a la interpretación y la validez de las disposiciones en cuestión del susodicho Reglamento, no resulta manifiesto que el litigio principal no sea real [véanse, por analogía, las sentencias de 10 de diciembre de 2002, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, C-491/01, EU:C:2002:741, apartados 36 y 38, y de 4 de mayo de 2016, Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, apartado 17].
- 34 Por añadidura, los argumentos expuestos para demostrar el carácter artificial del litigio principal, con los que se niega la existencia de un acto o una omisión de una Administración nacional que pueda ser objeto de un recurso dirigido al control de su legalidad, se basan en una crítica de la admisibilidad del recurso examinado en el litigio principal y de la apreciación de los hechos llevada a cabo por el órgano jurisdiccional remitente a efectos de la aplicación de los criterios establecidos en el Derecho nacional. Pues bien, no corresponde al Tribunal de Justicia poner en cuestión esa apreciación, que en el presente procedimiento es competencia del juez nacional, ni verificar si la resolución de remisión ha sido adoptada de acuerdo con las normas de organización judicial y procesales del Derecho nacional. Por consiguiente, tales alegaciones no bastan para destruir la presunción de pertinencia a la que se ha hecho referencia en el apartado 32 de la presente sentencia (véase, por analogía, la sentencia de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros, C-62/14, EU:C:2015:400, apartado 26).
- 35 En segundo lugar, en cuanto concierne a la alegación relativa a que el órgano jurisdiccional remitente no ha expuesto ni los hechos pertinentes ni los motivos que lo determinaron a preguntarse sobre la interpretación y la validez de las disposiciones en cuestión en el litigio principal, debe señalarse, por un lado, que, según el artículo 94, letra a), del Reglamento de Procedimiento, toda petición de decisión prejudicial debe contener «una exposición concisa del objeto del litigio y de los hechos pertinentes, según se hayan constatado por el órgano jurisdiccional remitente, o al menos una exposición de los datos fácticos en que se basan las cuestiones».

- 36 A este respecto, basta con que el objeto del litigio principal y sus principales implicaciones para el ordenamiento jurídico de la Unión se desprendan de la petición de decisión prejudicial para que se permita a los Estados miembros y a las demás partes interesadas presentar observaciones conforme al artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y participar eficazmente en el procedimiento entablado ante éste (sentencia de 8 de septiembre de 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional y Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, apartado 41 y jurisprudencia citada).
- 37 En el caso de autos, de la resolución de remisión se desprende que Amex es un régimen de tarjetas de pago tripartito en el sentido del artículo 2, punto 18, del Reglamento 2015/751 y que ha celebrado acuerdos de utilización de marcas combinadas y de prestación de servicios en la Unión. Pues bien, debido a esos acuerdos, muchas de las operaciones efectuadas por el susodicho régimen podrían quedar comprendidas en el ámbito de aplicación del Reglamento 2015/751, en virtud del artículo 1, apartado 5, de éste, en función de la respuesta del Tribunal de Justicia a las cuestiones prejudiciales.
- 38 De este modo, la resolución de remisión expone de manera breve pero precisa el origen y la naturaleza del litigio principal, cuyo resultado considera que depende de la interpretación y de la validez de aquellas disposiciones. De ello se sigue que el órgano jurisdiccional remitente ha definido el marco fáctico y jurídico en el que se integra su petición de interpretación del Derecho de la Unión de forma suficiente para hacer posible que el Tribunal de Justicia responda útilmente a tal petición (véase, por analogía, la sentencia de 7 de julio de 2016, Genentech, C-567/14, EU:C:2016:526, apartado 27).
- 39 Por otra parte, en lo atinente a la cuestión de si el órgano jurisdiccional remitente ha expuesto de modo suficiente las razones que le han llevado a plantearse la interpretación y la validez de las disposiciones de que se trata en el asunto principal, del espíritu de cooperación que debe presidir el funcionamiento de la remisión prejudicial se desprende, efectivamente, que es indispensable que el órgano jurisdiccional nacional explique, en su resolución de remisión, las razones precisas por las que considera que una respuesta a sus cuestiones sobre la interpretación o la validez de ciertas disposiciones del Derecho de la Unión resulta necesaria para resolver el litigio (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de mayo de 2016, Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, apartado 24 y jurisprudencia citada).
- 40 Por consiguiente, es importante que el órgano jurisdiccional nacional indique, en concreto, las razones precisas que le han llevado a cuestionarse la interpretación o la validez de ciertas disposiciones del Derecho de la Unión y exponga los motivos de invalidez que estime, en consecuencia, que cabe apreciar. Tal exigencia se desprende también del artículo 94, letra c), del Reglamento de Procedimiento (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de mayo de 2016, Pillbox 38, C-477/14, EU:C:2016:324, apartado 25 y jurisprudencia citada).
- 41 En el presente caso, en la petición de decisión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente, reproduciendo parcialmente la argumentación esgrimida sobre este punto por las partes del litigio principal, indicó que la interpretación de algunas disposiciones del Reglamento 2015/751 suscitaba dudas. Asimismo, advirtió que el Tribunal de Justicia podría considerar ineludible, en función de cómo interprete esas disposiciones, pronunciarse sobre los motivos de invalidez invocados por American Express.
- 42 De ello se colige que el órgano jurisdiccional remitente considera no solamente que las alegaciones formuladas por las partes del litigio principal plantean una cuestión de interpretación cuya respuesta suscita dudas, sino también que los motivos de invalidez invocados por American Express y reproducidos en la resolución de remisión podrían resultar fundados.
- 43 En lo que respecta, en tercer lugar, a la alegación de que la interposición del recurso del asunto principal, que tiene por objeto el control de la legalidad del «propósito o de la obligación» de la autoridad nacional de aplicar o cumplir el Reglamento 2015/751 constituye una forma de eludir el sistema de recursos instaurado por el Tratado FUE y, más concretamente, en lo que respecta a la

observación del Parlamento según la cual, en el presente caso, la referida autoridad no adoptó medida alguna contra Amex, procede recordar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado admisibles diversas peticiones de decisión prejudicial relativas a la interpretación o la validez de actos de Derecho derivado formuladas en el marco de recursos en los que se interesa el control de la legalidad, en particular en los asuntos que dieron lugar a las sentencias de 10 de diciembre de 2002, *British American Tobacco (Investments)* e *Imperial Tobacco* (C-491/01, EU:C:2002:741); de 3 de junio de 2008, *Intertanko y otros* (C-308/06, EU:C:2008:312); de 8 de julio de 2010, *Afton Chemical* (C-343/09, EU:C:2010:419); de 4 de mayo de 2016, *Pillbox 38* (C-477/14, EU:C:2016:324), y de 4 de mayo de 2016, *Philip Morris Brands y otros* (C-547/14, EU:C:2016:325).

- 44 Además, la posibilidad de que los particulares aleguen ante los órganos jurisdiccionales nacionales la invalidez de un acto de la Unión de alcance general no está sujeta al requisito de que se hayan ya adoptado efectivamente en el Derecho nacional medidas para la aplicación de dicho acto. A este respecto, basta con que el órgano jurisdiccional nacional conozca de un litigio real en el que se plantee, con carácter incidental, la cuestión de la validez de tal acto. Pues bien, en el litigio principal se cumple este requisito, como se desprende de los apartados 21, 33, 34, 41 y 42 de la presente sentencia [véanse, por analogía, las sentencias de 10 de diciembre de 2002, *British American Tobacco (Investments)* e *Imperial Tobacco*, C-491/01, EU:C:2002:741, apartado 40; de 16 de junio de 2015, *Gauweiler y otros*, C-62/14, EU:C:2015:400, apartado 29; de 4 de mayo de 2016, *Pillbox 38*, C-477/14, EU:C:2016:324, apartado 19, y de 4 de mayo de 2016, *Philip Morris Brands y otros*, C-547/14, EU:C:2016:325, apartado 35].
- 45 En tales circunstancias, no cabe deducir que un recurso como el formulado en el litigio principal pretenda eludir el sistema de recursos instaurado por el Tratado FUE.
- 46 Finalmente, las conclusiones que anteceden no resultan desvirtuadas por la argumentación defendida por el Parlamento y la Comisión según la cual se debe diferenciar el presente asunto, que tiene por objeto la interpretación y la validez de un Reglamento, de los asuntos relativos a la interpretación y la validez de una Directiva, habida cuenta de que un Reglamento, a diferencia de una Directiva, es directamente aplicable en virtud del artículo 288 TFUE y de que, además, en este caso, las disposiciones de que se trata en el asunto principal no implican intervención alguna por parte de los Estados miembros.
- 47 En efecto, como se desprende del apartado 37 de la presente sentencia, las respuestas del Tribunal de Justicia a las cuestiones planteadas determinarán en qué medida debe considerarse que los regímenes de tarjetas de pago tripartitos, como Amex, están sujetos a las obligaciones derivadas de los artículos 3 a 5 y 7 del Reglamento 2015/751, disposiciones que suponen cierta intervención por parte de los Estados miembros. A este respecto, debe recordarse, en particular, que conforme a los artículos 13 y 14 de este Reglamento, los Estados miembros, por un lado, designarán a autoridades competentes para hacer cumplir dicho Reglamento y que ostenten competencias de investigación y de ejecución, y por otro lado, determinarán las sanciones aplicables a las infracciones del mismo Reglamento y adoptarán cuantas medidas sean necesarias para garantizar su aplicación. De la resolución de remisión se deduce, además, que la autoridad nacional ejerce la dirección del Ministerio de Economía y Hacienda que es el máximo responsable del cumplimiento de las obligaciones impuestas al Reino Unido en lo concerniente a cualquier forma de aplicación del Reglamento 2015/751, de conformidad con los artículos 13 y 14 de éste.
- 48 De las consideraciones anteriores resulta que la petición de decisión prejudicial es admisible.

***Sobre la primera cuestión prejudicial***

- 49 Mediante la primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 1, apartado 5, del Reglamento 2015/751 debe interpretarse en el sentido de que, en el marco de un acuerdo entre un socio de marca combinada o un agente, por una parte, y un régimen de tarjetas de pago tripartito, por otra, es necesario que ese socio de marca combinada o ese agente actúe como emisor, en el sentido del artículo 2, punto 2, del citado Reglamento, para que se considere que dicho régimen emite instrumentos de pago basados en una tarjeta con marca combinada con un socio o a través de un agente y que, por lo tanto, es un régimen de tarjetas de pago cuatripartito en el sentido de la primera de las referidas disposiciones.
- 50 Procede comenzar señalando que, en virtud del artículo 1, apartado 3, letra c), del Reglamento 2015/751, el capítulo II de éste, que contiene, en sus artículos 3 a 5, las normas relativas a los límites a las tasas de intercambio aplicables a las operaciones con tarjeta realizadas por los consumidores, no es aplicable a «las operaciones con tarjetas de pago emitidas por regímenes de tarjetas de pago tripartitos». Asimismo, el artículo 1, apartado 4, del mencionado Reglamento establece que el artículo 7 de éste, que impone una obligación de separación del régimen de tarjetas de pago y las entidades procesadoras, no es aplicable a «los regímenes de tarjetas de pago tripartitos».
- 51 No obstante, el artículo 1, apartado 5, del Reglamento 2015/751 establece —al igual que el artículo 2, punto 18, del mismo Reglamento, que define lo que debe entenderse por regímenes de tarjetas de pago tripartitos— que tales regímenes «se considerarán regímenes de tarjetas de pago cuatripartitos [cuando] concedan licencia a otros proveedores de servicios de pago para emitir instrumentos de pago basados en una tarjeta y/o adquirir operaciones de pago con tarjeta, o [cuando] emitan instrumentos de pago basados en una tarjeta con marca combinada con un socio o a través de un agente».
- 52 De ello resulta que, en principio, un régimen de tarjetas de pago tripartito no estará sujeto a las obligaciones derivadas de los artículos 3 a 5 y 7 del Reglamento 2015/751 a menos que se trate de alguna de las tres hipótesis que contempla el artículo 1, apartado 5, de dicho Reglamento, a saber, que haya concedido licencia a otro proveedor de servicios de pago para emitir instrumentos de pago basados en una tarjeta y/o adquirir operaciones de pago con tarjeta (primera hipótesis), que haya emitido instrumentos de pago basados en una tarjeta con marca combinada con un socio (segunda hipótesis) o que haya emitido instrumentos de pago a través de un agente (tercera hipótesis). En cada una de las tres hipótesis descritas, el régimen de tarjetas de pago tripartito pasa a ser considerado un régimen de tarjetas de pago cuatripartito en virtud de esa última disposición.
- 53 En el presente asunto, American Express sostiene que el artículo 1, apartado 5, del Reglamento 2015/751 debe interpretarse en el sentido de que un régimen de tarjetas de pago tripartito únicamente puede ser considerado régimen de tarjetas de pago cuatripartito si se cumple el requisito de que al menos un tercer proveedor de servicios de pago actúe como emisor o adquirente en el marco de la operación de pago, ya sea como licenciario emisor, como licenciario adquirente, como socio de marca combinada que efectúa la actividad de emisión en lugar del régimen de tarjetas de pago tripartito o como agente que efectúa la actividad de emisión en lugar de dicho régimen.
- 54 A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión, deben tenerse en cuenta no sólo los términos empleados en ella sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (sentencia de 21 de septiembre de 2017, Comisión/Alemania, C-616/15, EU:C:2017:721, apartado 43 y jurisprudencia citada).
- 55 En lo que concierne, en primer lugar, a los términos empleados en el artículo 1, apartado 5, del Reglamento 2015/751 para describir las hipótesis segunda y tercera previstas en el referido artículo, objeto de la primera cuestión prejudicial, debe advertirse que el artículo 2, punto 2, del Reglamento 2015/751 define «emisor» como «un proveedor de servicios de pago que ha suscrito un contrato con

el fin de proporcionar a un ordenante un instrumento de pago para el inicio y el procesamiento de operaciones de pago con tarjeta del ordenante». El considerando 29 de este Reglamento, por su parte, precisa que «el servicio emisor se basa en una relación contractual entre el emisor del instrumento de pago y el ordenante, con independencia de que el emisor tenga o no en su poder los fondos por cuenta del ordenante», que «el emisor facilita tarjetas de pago al ordenante, autoriza operaciones en los terminales de pago o en sus puntos equivalentes y puede garantizar el pago al adquirente de las operaciones que sean conformes con las normas del régimen correspondiente» y que «no constituye por tanto emisión la mera distribución de tarjetas o servicios técnicos de pago como el simple tratamiento y conservación de datos».

- 56 En lo tocante a la segunda hipótesis del artículo 1, apartado 5, del Reglamento 2015/751, a saber, la celebración de un acuerdo entre un régimen de tarjetas de pago tripartito y un socio de marca combinada, procede recordar que la «utilización de marcas compartidas» se define en el artículo 2, punto 32, de este Reglamento como «la inclusión, como mínimo, de una marca de pago y de una marca que no sea de pago en el mismo instrumento de pago basado en una tarjeta». El término «marca de pago», por su parte, se define en el artículo 2, punto 30, del antedicho Reglamento como «cualquier nombre, término, signo, símbolo o combinación de los anteriores, material o digital, capaz de indicar bajo qué régimen de tarjetas de pago se realizan operaciones de pago con tarjeta».
- 57 En lo que concierne a la tercera hipótesis del artículo 1, apartado 5, del Reglamento 2015/751, a saber, la celebración de un acuerdo entre un régimen de tarjetas de pago tripartito y un agente, es cierto que el citado Reglamento no define lo que debe entenderse por «agente». No obstante, en el considerando 2 de la Directiva 2015/2366 se dice que el marco jurídico revisado de la Unión aplicable a los servicios de pago, en el cual también se inscribe esta Directiva, se complementa con el Reglamento 2015/751. Del considerando 6 de la referida Directiva se infiere, además, que el legislador de la Unión desea que se garantice una aplicación uniforme del marco regulador de los servicios de pago en toda la Unión.
- 58 Pues bien, como observó American Express, el artículo 4, punto 38, de la Directiva 2015/2366 define «agente» como «una persona física o jurídica que presta servicios de pago en nombre de una entidad de pago», habiendo de precisarse que, a tenor del artículo 4, punto 3, y del anexo I de la misma Directiva, entre tales servicios de pago figura la emisión de instrumentos de pago y/o adquisición de operaciones de pago.
- 59 Así pues, las definiciones pertinentes de los términos «utilización de marcas combinadas» y «agente» no permiten deducir que un socio de marca combinada o un agente que hayan celebrado un acuerdo con un régimen de tarjetas de pago tripartito interviene necesariamente en dicho régimen como emisor en el sentido del artículo 2, punto 2, del Reglamento 2015/751.
- 60 Es necesario señalar, por consiguiente, como ha observado, en esencia, el Abogado General en los puntos 87 y 90 de sus conclusiones, que ni en el artículo 1, apartado 5, ni en el artículo 2, punto 18, del Reglamento 2015/751 se dice expresamente que el propio socio de marca combinada o el propio agente deban estar implicados en la actividad de emisión. Ahora bien, si el legislador de la Unión hubiera deseado restringir el ámbito de aplicación del referido artículo 1, apartado 5, en virtud de tal requisito, habría podido establecerlo expresamente (véase, por analogía, la sentencia de 19 de marzo de 2009, Comisión/Italia, C-275/07, EU:C:2009:169, apartado 99).
- 61 Por otro lado, si bien es cierto que el considerando 28 del Reglamento 2015/751 enuncia que «los regímenes de tarjetas de pago tripartitos que utilizan proveedores de servicios de pago como emisores o adquirentes deben ser considerados regímenes de tarjetas de pago cuatripartitos», no cabe deducir de ello que sólo tal situación está comprendida en el ámbito de aplicación del artículo 1, apartado 5, de ese Reglamento. A este respecto, como se desprende del apartado 52 de la presente sentencia, la antedicha disposición comprende también, en particular, la hipótesis de los regímenes de tarjetas de pago tripartitos que «concedan licencia a otros proveedores de servicios de pago para emitir instrumentos de pago basados en una tarjeta y/o adquirir operaciones de pago con tarjeta».

- 62 Además, como ha señalado el Abogado General en el punto 90 de sus conclusiones, del tenor del artículo 1, apartado 5, del Reglamento 2015/751, especialmente de los términos «los regímenes de tarjetas de pago tripartitos que [...] emitan instrumentos de pago basados en una tarjeta», parece deducirse que se trata de regímenes implicados en la actividad de emisión.
- 63 En segundo lugar, en lo concerniente al sistema en el que se integra esta disposición, consta que los regímenes de tarjetas de pago tripartitos deben ser considerados regímenes de tarjetas de pago cuatripartitos, en particular, si se verifica la primera hipótesis establecida en dicha disposición, a saber, cuando «concedan licencia a otros proveedores de servicios de pago para emitir instrumentos de pago basados en una tarjeta y/o adquirir operaciones de pago con tarjeta».
- 64 De ello se infiere, como ha subrayado el Abogado General en los puntos 77 y 78 de sus conclusiones, que corresponde a esta primera hipótesis la situación en la que un tercero ha celebrado un acuerdo con un régimen de tarjetas de pago tripartito en el que ha estipulado que emitirá instrumentos de pago basados en una tarjeta o adquirirá operaciones de pago con tarjeta para el indicado régimen.
- 65 Resulta necesario observar, por lo tanto, que la interpretación que propugna American Express de las hipótesis segunda y tercera del artículo 1, apartado 5, del Reglamento 2015/751, según la cual un acuerdo con un tercero estaría comprendido en ellas únicamente si éste último emitiera instrumentos de pago basados en una tarjeta para el régimen en cuestión, podría restringir considerablemente el alcance de tales hipótesis.
- 66 Por otro lado, aunque la primera hipótesis hace referencia expresamente al hecho de que el tercero al que se concede la licencia es también un «proveedor de servicios de pago», las hipótesis segunda y tercera no establecen de modo expreso que el socio de marca combinada o el agente deba reunir tal condición. No cabe excluir, por tanto, que el socio de marca combinada pueda estar implicado en actividades ajenas a los servicios de pago y, por tanto, distintas de las que consisten en la emisión de instrumentos de pago o la adquisición de operaciones de pago basadas en una tarjeta.
- 67 En tercer lugar, en lo que respecta a los objetivos del Reglamento 2015/751, que contiene las disposiciones en cuestión en el asunto principal, del considerando 43 de dicho Reglamento se desprende que éstos consisten en el establecimiento de requisitos uniformes para las operaciones de pago con tarjeta y los pagos por internet y móvil mediante tarjeta. Más concretamente, el considerando 10 de este Reglamento indica que la regulación de las tasas de intercambio tiene por objeto mejorar el funcionamiento del mercado interior y contribuir a reducir el coste de las operaciones para los consumidores.
- 68 En lo tocante a la aplicabilidad de esa regulación a los regímenes de tarjetas de pago tripartitos, según el considerando 28 del Reglamento 2015/751, el legislador de la Unión ha estimado necesario que, en determinadas circunstancias, para reconocer la existencia de «tasas de intercambio implícitas» y contribuir a la creación de unas «condiciones de competencia equitativas», esos regímenes sean considerados regímenes de tarjetas de pago cuatripartitos y se sometan a las mismas normas que las que rigen para estos últimos.
- 69 Por añadidura, de numerosas disposiciones del Reglamento 2015/751, en particular del considerando 31, del artículo 5 y del artículo 13, apartado 6, de este Reglamento, se infiere que otro de los objetivos perseguidos por éste es evitar la elusión de sus preceptos, especialmente los relativos a los límites a las tasas de intercambio.
- 70 Con respecto a la tasa de intercambio, el artículo 2, punto 10, del Reglamento 2015/751 la define, con cierta amplitud, como «una comisión pagada directa o indirectamente (es decir, a través de un tercero) por cada operación efectuada entre el emisor y el adquirente que intervienen en una operación de pago con tarjeta», con la precisión añadida de que «la compensación neta u otra remuneración acordada forma parte de la tasa de intercambio». En cuanto a la «compensación neta», el artículo 2, punto 11,

del citado Reglamento la define como «el importe neto total de los pagos, descuentos o incentivos abonados a un emisor por el régimen de tarjetas de pago, el adquirente o cualquier otro intermediario en relación con operaciones de pago con tarjeta o actividades conexas».

- 71 En estas circunstancias, como aduce, en esencia, la Comisión, no cabe excluir que alguna clase de contrapartida o ventaja pueda identificarse como constitutiva de una tasa de intercambio implícita en el sentido del considerando 28 del Reglamento 2015/751, sin que el socio de marca combinada o el agente con el que el régimen de tarjetas de pago tripartito celebró un acuerdo esté necesariamente implicado en la actividad de emisión de tal régimen. En consecuencia, el logro de los objetivos del Reglamento 2015/751, en particular el perseguido por el artículo 1, apartado 5, de este Reglamento, consistente en garantizar condiciones de competencia equitativas en el mercado, podría complicarse si las situaciones en las que el socio de marca combinada o el agente no actúa como emisor en el sentido del artículo 2, punto 2, de dicho Reglamento no estuvieran sujetas, por tal motivo, a las prescripciones de los artículos 3 a 5 y 7 de este mismo Reglamento.
- 72 Por consiguiente, si un régimen de tarjetas de pago tripartito celebra un acuerdo de utilización de marcas combinadas en el sentido del artículo 2, punto 32, del Reglamento 2015/751, o un acuerdo con un agente en el sentido del artículo 4, punto 38, de la Directiva 2015/2366, tal régimen deberá considerarse un régimen de tarjetas de pago cuatripartito, en virtud del artículo 1, apartado 5, de ese Reglamento, de modo que le serán aplicables las obligaciones derivadas de los artículos 3 a 5 y 7 del referido Reglamento.
- 73 Por cuanto ha quedado expuesto, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 1, apartado 5, del Reglamento 2015/751 debe interpretarse en el sentido de que, en el marco de un acuerdo entre un socio de marca combinada o un agente, por una parte, y un régimen de tarjetas de pago tripartito, por otra, no es necesario que ese socio de marca combinada o ese agente actúe como emisor, en el sentido del artículo 2, punto 2, del citado Reglamento, para que se considere que dicho régimen emite instrumentos de pago basados en una tarjeta con marca combinada con un socio o a través de un agente y que, por lo tanto, es un régimen de tarjetas de pago cuatripartito en el sentido de la primera de las referidas disposiciones.

### *Sobre la segunda cuestión prejudicial*

- 74 Mediante la segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 1, apartado 5, y el artículo 2, punto 18, del Reglamento 2015/751 son inválidos en la medida en que establecen que un régimen de tarjetas de pago tripartito debe ser considerado un régimen de tarjetas de pago cuatripartito por el mero hecho de haber celebrado un acuerdo con un socio de marca combinada o un agente, aunque ese socio de marca combinada o ese agente no actúe, en el marco de dicho acuerdo, como emisor en el sentido del artículo 2, punto 2, del mencionado Reglamento.

### *Sobre la existencia de un incumplimiento de la obligación de motivación*

- 75 En lo concerniente a la obligación de motivación, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, aun cuando la motivación de los actos de la Unión, exigida por el artículo 296 TFUE, apartado 2, debe revelar de manera clara e inequívoca el razonamiento del autor del acto controvertido, de modo que los interesados puedan conocer la justificación de la medida adoptada y el Tribunal de Justicia ejercer su control, no se requiere, sin embargo, que dicha motivación especifique todas las razones de hecho o de Derecho pertinentes. Por otro lado, para apreciar si se ha cumplido la obligación de motivación es preciso tener en cuenta, no sólo el tenor del

acto, sino también su contexto y el conjunto de normas jurídicas que regulan la materia de que se trate (sentencia de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros, C-62/14, EU:C:2015:400, apartado 70 y jurisprudencia citada).

- 76 Asimismo, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que si un acto de alcance general pone de manifiesto la parte esencial del fin perseguido por la institución, es excesivo pretender la motivación específica de cada una de las decisiones técnicas que ella adopta (sentencia de 3 de marzo de 2016, España/Comisión, C-26/15 P, no publicada, EU:C:2016:132, apartado 31 y jurisprudencia citada).
- 77 En este caso, el considerando 28 del Reglamento 2015/751 enuncia con suficiente claridad la lógica en la que se basa la asimilación, en determinadas hipótesis, de los regímenes de tarjetas de pago tripartitos a los regímenes de tarjetas de pago cuatripartitos. En efecto, como se ha declarado en el apartado 68 de la presente sentencia, dicho considerando indica que los regímenes de tarjetas de pago tripartitos deben ser considerados regímenes de tarjetas de pago cuatripartitos y seguir las mismas normas con objeto de «reconocer la existencia de tasas de intercambio implícitas» y «contribuir a la creación de unas condiciones de competencia equitativas», mientras que «las medidas de transparencia y otras medidas relacionadas con las normas empresariales deben aplicarse a todos los proveedores».
- 78 Por otro lado, el considerando 28, el artículo 1, apartado 5, segunda frase, y el artículo 2, puntos 17 y 18, del Reglamento 2015/751 destacan las diferencias existentes entre los regímenes de tarjetas de pago tripartitos y los regímenes de tarjetas de pago cuatripartitos, diferencias que justifican que la asimilación de los primeros a los segundos, a efectos de la aplicación de las normas relativas a los límites a las tasas de intercambio y a la separación del régimen de tarjetas de pago y las entidades procesadoras, sea solamente de carácter parcial.
- 79 De ello se sigue, como ha señalado el Abogado General en el punto 117 de sus conclusiones, que, al exponer tanto la situación de conjunto que determinó la asimilación parcial de los regímenes de tarjetas de pago tripartitos a los regímenes de tarjetas de pago cuatripartitos como los objetivos generales que se pretenden con tal asimilación, las citadas disposiciones permiten a los interesados conocer la justificación de dicha asimilación y al Tribunal de Justicia ejercer su control, conforme a la jurisprudencia recordada en el apartado 75 de la presente sentencia.
- 80 En tales circunstancias, de acuerdo con la jurisprudencia expuesta en los apartados 75 y 76 de la presente sentencia, el legislador de la Unión no estaba obligado a establecer, en el Reglamento 2015/751, una motivación para cada una de las decisiones técnicas que adoptó y que sirven de base a las tres hipótesis del artículo 1, apartado 5, de este Reglamento.
- 81 En consecuencia, no cabe considerar que el Reglamento 2015/751 adolezca en ese sentido de una falta de motivación que determine la invalidez de su artículo 1, apartado 5, y de su artículo 2, punto 18.

*Sobre la existencia de un error manifiesto de apreciación*

- 82 De la resolución de remisión se desprende que la validez del artículo 1, apartado 5, y del artículo 2, punto 18, del Reglamento 2015/751 ha sido cuestionada en el litigio principal por considerarse que las citadas disposiciones adolecen de un error manifiesto de apreciación. En efecto, según la resolución de remisión, estas disposiciones preceptúan que, en el marco de un acuerdo entre un socio de marca combinada o un agente, por una parte, y un régimen de tarjetas de pago tripartito, por otra, no es necesario que ese socio de marca combinada o ese agente esté implicado en la actividad de emisión del régimen de tarjetas de pago tripartito para que dicho régimen sea considerado un régimen de tarjetas de pago cuatripartito.

83 Sin embargo, de la información obrante en los autos remitidos al Tribunal de Justicia en el presente procedimiento no se infiere que, por esa razón, el legislador de la Unión haya incurrido en error manifiesto de apreciación al adoptar el artículo 1, apartado 5, y el artículo 2, punto 18, del Reglamento 2015/751.

84 En particular, como ha destacado, en esencia, el Abogado General en los puntos 121 a 124 de sus conclusiones, en los autos remitidos al Tribunal de Justicia no consta la menor prueba de que el legislador de la Unión cometiera un error al adoptar su decisión sobre el grado de asimilación que debía establecerse entre los regímenes de tarjetas de pago tripartitos y los regímenes de tarjetas de pago cuatripartitos, en relación con las normas contenidas en los artículos 3 a 5 y 7 de aquel Reglamento, para poder alcanzar los objetivos recordados en los apartados 67 a 69 de la presente sentencia.

*Sobre la existencia de una violación del principio de proporcionalidad*

85 Procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el principio de proporcionalidad exige que los actos de las instituciones de la Unión sean idóneos para alcanzar los objetivos legítimos perseguidos por la normativa de que se trate y no sobrepasen los límites de lo que es necesario para alcanzar tales objetivos (sentencia de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros, C-62/14, EU:C:2015:400, apartado 67 y jurisprudencia citada).

86 Por lo que se refiere al control judicial de esos requisitos, el Tribunal de Justicia ha reconocido al legislador de la Unión, en el ejercicio de las competencias que se le han atribuido, una amplia facultad de apreciación en materias en las que ha de tomar decisiones de naturaleza política, económica y social y realizar apreciaciones complejas. En consecuencia, no se trata de determinar si la medida adoptada por el legislador en una materia de esa clase era la única o la mejor posible, pues sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida en relación con el objetivo que pretende conseguir la institución competente puede afectar a la legalidad de tal medida (sentencia de 8 de junio de 2010, Vodafone y otros, C-58/08, EU:C:2010:321, apartado 52 y jurisprudencia citada).

87 En el presente asunto, habida cuenta de que en los autos remitidos al Tribunal de Justicia no consta la menor prueba de que el artículo 1, apartado 5, y el artículo 2, punto 18, del Reglamento 2015/751 no sean adecuados para realizar los objetivos legítimos perseguidos por éste, a los que se ha hecho referencia en los apartados 67 a 69 de la presente sentencia, debe rechazarse la alegación según la cual esas disposiciones no tuvieron en cuenta el principio de proporcionalidad al no subordinar la asimilación de un régimen de tarjetas de pago tripartito a un régimen de tarjetas de pago cuatripartito al requisito de que el socio de marca combinada o el agente en cuestión actúe como emisor. En particular, toda vez que, como se ha declarado en el apartado 71 de la presente sentencia, no cabe excluir que pueda identificarse alguna clase de contrapartida o ventaja en caso de contratos de marca combinada o de agencia, sin que el socio de marca combinada o el agente esté necesariamente implicado en la actividad de emisión del régimen de tarjetas de pago tripartito en cuestión, no era manifiestamente inapropiado, a la luz de tales objetivos, aplicar también a tal retribución los límites fijados por ese Reglamento para las tasas de intercambio.

88 De cuanto antecede resulta que el examen de la segunda cuestión prejudicial no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez del artículo 1, apartado 5, y del artículo 2, punto 18, del Reglamento 2015/751.

## Costas

- <sup>89</sup> Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) declara:

- 1) **El artículo 1, apartado 5, del Reglamento (UE) 2015/751 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, debe interpretarse en el sentido de que, en el marco de un acuerdo entre un socio de marca combinada o un agente, por una parte, y un régimen de tarjetas de pago tripartito, por otra, no es necesario que ese socio de marca combinada o ese agente actúe como emisor, en el sentido del artículo 2, punto 2, del citado Reglamento, para que se considere que dicho régimen emite instrumentos de pago basados en una tarjeta con marca combinada con un socio o a través de un agente y que, por lo tanto, es un régimen de tarjetas de pago cuatripartito en el sentido de la primera de las referidas disposiciones.**
- 2) **El examen de la segunda cuestión prejudicial no ha revelado ningún elemento que pueda afectar a la validez del artículo 1, apartado 5, y del artículo 2, punto 18, del Reglamento 2015/751.**

Firmas