

LA EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS DE PAGO Y SU REFLEJO EN LA REGULACIÓN EUROPEA

José García Alcorta y Cristina Marín Palomino

BANCO DE ESPAÑA

<https://doi.org/10.53479/40132>

Los autores pertenecen a la Dirección General de Estabilidad Financiera, Regulación y Resolución del Banco de España y agradecen los comentarios de un evaluador anónimo. [Formulario de contacto](#) para comentarios.

Este artículo es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente la opinión del Banco de España o del Eurosistema.

LA EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS DE PAGO Y SU REFLEJO EN LA REGULACIÓN EUROPEA

Resumen

En este artículo se aborda la definición de los servicios de pago que recoge la normativa de la Unión Europea (UE) sobre la materia (PSD2) y se exponen a continuación las diversas cuestiones interpretativas que han suscitado esas definiciones a lo largo de los últimos años. Seguidamente, se describen brevemente las novedades que, en relación con la identificación de los servicios de pago, introducen las propuestas de la Comisión Europea de 2023 para una nueva directiva (PSD3) y un nuevo reglamento (PSR) de servicios de pago. Finalmente, se incluyen unas breves consideraciones relativas al dinero electrónico y a los servicios de dinero electrónico incorporados en la PSD3 y el PSR.

Palabras clave: directiva de servicios de pago, depósito de efectivo, retirada de efectivo, cuenta de pago, ejecución de operaciones de pago, emisión de instrumentos de pago, cuenta de dinero electrónico, fichas de dinero electrónico.

1 Introducción

La regulación sobre los servicios de pago en la UE ha experimentado una evolución continua, impulsada por la necesidad de adaptarse a los avances tecnológicos y a las demandas de los consumidores y las empresas en un mercado cada vez más digitalizado.

La directiva sobre servicios de pago adoptada en 2007¹ [*Payment Services Directive (PSD)*] estableció un marco armonizado para la creación de un mercado de pagos integrado en la UE; incorporó un listado de servicios de pago cuya prestación se reservaba a unos determinados proveedores, e introdujo una autorización única para todos los proveedores no vinculados a la captación de depósitos o a la emisión de dinero electrónico que pretendieran prestar servicios de pago.

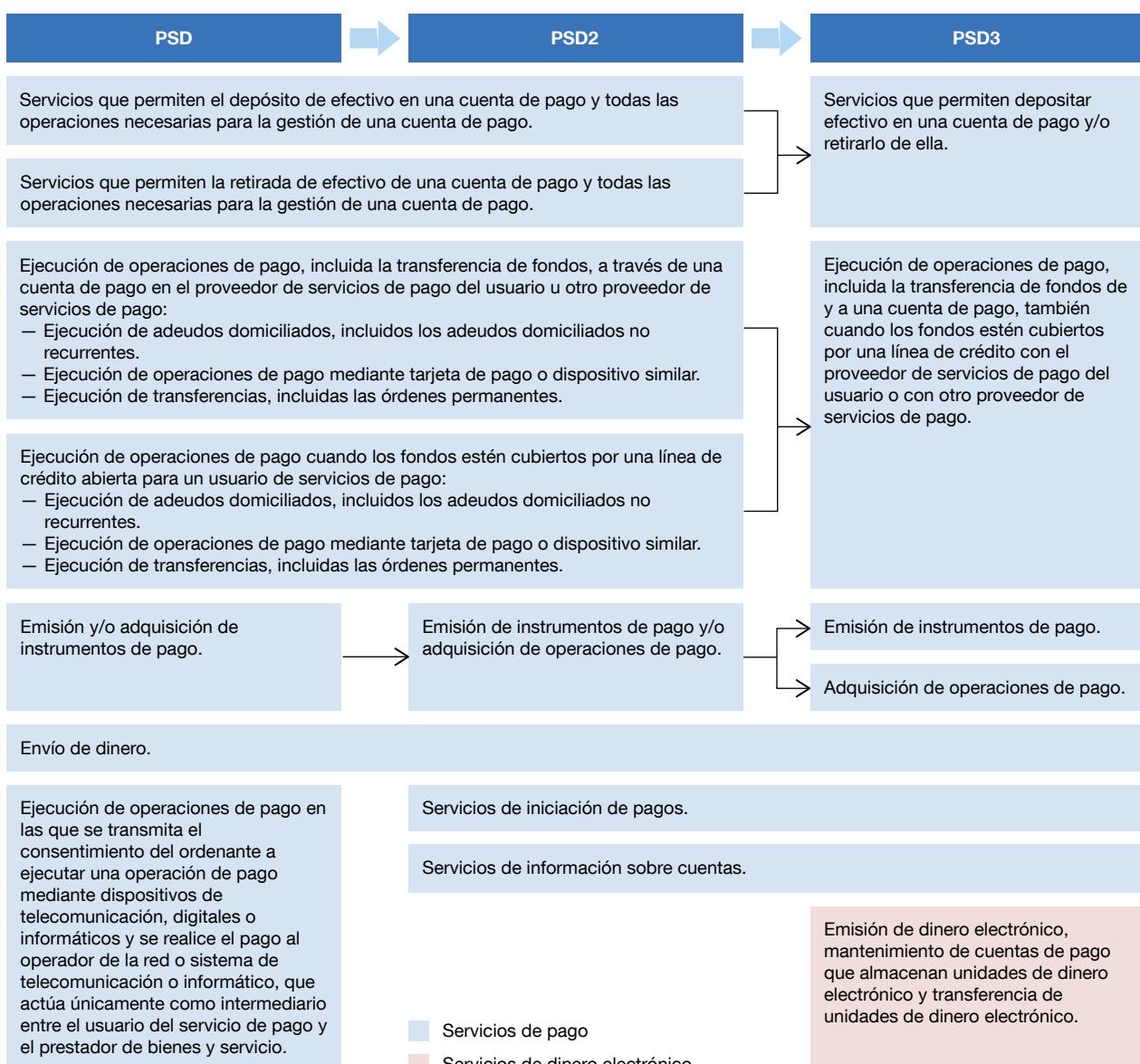
La directiva sobre servicios de pago adoptada en 2015² (PSD2) añadió nuevos servicios de pago, como el de información sobre cuentas y el de iniciación de pagos, y facilitó la entrada de nuevos proveedores en el mercado, lo que promovió la competencia y la innovación.

1 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.

2 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.

Esquema 1

Evolución de los servicios de pago en la regulación europea



FUENTE: Elaboración propia.

El 28 de junio de 2023, la Comisión Europea publicó un conjunto de propuestas legislativas para modernizar la regulación de los servicios de pago³. Entre otras, se incluyen una nueva directiva de servicios de pago (PSD3) y un nuevo reglamento sobre servicios de pago [*Payment Services Regulation (PSR)*]], ambos destinados a sustituir el marco actualmente vigente, contenido en la PSD2 y también en la directiva de dinero electrónico de 2009 (EMD2, por sus siglas en inglés)⁴. Estas propuestas suponen una evolución del marco regulatorio actual.

3 Accesibles en Comisión Europea (2023a).

4 Directiva 2009/110/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, sobre el acceso a las actividades 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 2000/49/CE.

Responden, en una medida no menor, a las innovaciones tecnológicas que se han producido en el sector de los pagos y que han contribuido a ofrecer nuevas fórmulas y soluciones para facilitar y agilizar los pagos.

Los próximos apartados ofrecen una descripción de la evolución que ha experimentado la regulación de los servicios de pago en la UE en los últimos años. Se parte de la regulación actualmente vigente, contenida en la PSD2, y se describen las modificaciones que se proponen en la PSD3 y el PSR. Se concluye con una breve referencia al dinero electrónico y a los servicios de dinero electrónico, regulados estos últimos por primera vez en la PSD3 y el PSR. El siguiente esquema expone, de forma gráfica, esa evolución de la regulación de los servicios de pago, desde la PSD, pasando por la PSD2, hasta la PSD3 y el PSR.

Los siguientes apartados pretenden, por tanto, reflejar la situación actual y el debate en relación con el entorno de los servicios de pago, así como su previsible desarrollo en la futura normativa europea. En la medida en que se trata de cuestiones que ofrecen distintos márgenes de interpretación y que se encuentran en constante evolución, el trabajo pretende limitarse a señalar el estado actual de ese debate.

2 Los servicios de pago en la PSD2

La PSD2 define los servicios de pago mediante una remisión a aquellos enumerados en su anexo I (envío de dinero, transferencia, adquisición de operaciones de pago, entre otros). Esa enumeración es uniforme para toda la UE, de tal manera que los Estados miembros no pueden mantener o introducir servicios de pago diferentes en la normativa nacional de transposición de la PSD2. La PSD2 no contiene, por tanto, una definición general de lo que es un servicio de pago. Ello no ha sido obstáculo, sin embargo, para que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) haya declarado que la actividad de una entidad de pago consistente en recibir fondos de un usuario de servicios de pago, sin que esos fondos vayan inmediatamente acompañados de una orden de pago, de modo que dichos fondos queden disponibles en una cuenta de pago gestionada por aquella entidad de pago, constituye un servicio de pago⁵.

Los dos primeros servicios de pago citados en la PSD2 son los que permiten el depósito o la retirada de efectivo, y, en ambos casos, todas las operaciones necesarias para la gestión de una cuenta de pago. Ni el depósito ni la retirada de efectivo encuentran definición en la PSD2. No obstante, esta ofrece pautas para perfilar ambos servicios. El primero sería una acción, iniciada por el usuario del servicio, consistente en ingresar fondos en una cuenta de pago. El segundo permitiría al usuario del servicio recibir fondos de una cuenta de pago en la que se carga un importe equivalente al de los fondos obtenidos. En este caso, su proveedor no tendría por qué ser necesariamente el que gestiona la cuenta en la que se carga el importe. La PSD2 reconoce que puede haber proveedores de servicios de retirada de efectivo en

⁵ Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2024a), n.º marg. 52.

cajeros automáticos que no sean parte del contrato marco con el consumidor que retire efectivo de una cuenta de pago.

El concepto de cuenta de pago y las operaciones necesarias para su gestión, que aparecen mencionados en la PSD2 junto con el depósito de efectivo y la retirada de efectivo, no han tenido una interpretación pacífica en la UE. La PSD2 define la cuenta de pago como una cuenta a nombre de uno o varios usuarios de servicios de pago y utilizada para la ejecución de operaciones de pago. Esta definición ha llevado a plantearse si ciertos tipos de cuentas, entre las que podrían mencionarse las de dinero electrónico vinculadas con tarjetas prepago, las de ahorro, las de referencia o las de tarjetas de crédito, podrían considerarse de pago⁶. A este respecto, el TJUE ha señalado que, si las operaciones de pago no pueden ejecutarse directamente desde la cuenta en cuestión, sino que es preciso el uso de otra intermedia, aquella no es una cuenta de pago⁷.

La interpretación sobre las operaciones que es necesario realizar para la gestión de una cuenta de pago tampoco ha sido coincidente. Por una parte, se ha planteado si esa operativa sería un servicio de pago distinto y separado de los que permiten el depósito o la retirada de efectivo, a pesar de que se menciona a continuación de ambos servicios. Por otra parte, en algunos Estados miembros de la UE, abrir y mantener una cuenta de pago exige que su proveedor obtenga autorización como entidad de pago para prestar determinados servicios de pago, aquellos previstos en los apartados 1 («Servicios que permiten el depósito de efectivo»), 2 («Servicios que permiten la retirada de efectivo») y 3 («Ejecución de operaciones de pago», sean adeudos domiciliados, operaciones mediante tarjeta de pago o transferencias) del anexo I de la PSD2. En otros Estados miembros, las entidades de pago no precisan de una autorización con ese alcance para abrir y mantener cuentas de pago de los usuarios y prestarles servicios de pago⁸. Esta falta de claridad ha llevado a sugerir que la gestión de una cuenta de pago no sea considerada un servicio de pago distinto o separado cuya prestación, por sí sola, precise de autorización para la prestación de los servicios de pago previstos en los apartados 1 y 2.

El tercer servicio de pago y el cuarto consisten en la ejecución de operaciones de pago, tanto si los fondos no están cubiertos por una línea de crédito abierta para un usuario de servicios de pago (tercer servicio de pago) como en el caso de que sí lo estén (cuarto servicio de pago). La ejecución de operaciones de pago puede consistir en realizar adeudos domiciliados, incluidos los no recurrentes; operaciones de pago mediante tarjeta de pago o dispositivo similar, o transferencias, incluidas las órdenes permanentes. La distinción entre estos dos servicios de pago en función de que los fondos empleados para la ejecución de esas operaciones de pago estén cubiertos o no por una línea de crédito abierta para un usuario de servicios de pago ha sido considerada artificial y, por

⁶ Autoridad Bancaria Europea (2022c), apartado 29, p. 12, y Comisión Europea (2023a), pp. 109-110. Las dificultades para identificar las cuentas de pago pueden encontrarse ya en los estudios sobre la directiva de servicios de pago de 2007. Véase London Economics, Institut für Finanzdienstleistungen y PaySys (2013), pp. 95-97.

⁷ Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2018), n.^o marg. 31 y 32. Véase también Autoridad Bancaria Europea (2021a).

⁸ Autoridad Bancaria Europea (2022c), apartados 10-13, pp. 9-10.

tanto, carente de justificación, en la medida en que ambos servicios son idénticos en su naturaleza⁹.

El *adeudo domiciliado* es un servicio de pago destinado a efectuar un cargo en la cuenta de pago del ordenante e iniciado por el beneficiario sobre la base del consentimiento dado por el ordenante al beneficiario, al proveedor de servicios de pago del beneficiario o al proveedor de servicios de pago del propio ordenante. En el adeudo domiciliado, el ordenante encarga al beneficiario iniciar pagos periódicos. Los adeudos subsiguientes los inicia el beneficiario, sin la participación del ordenante, lo que pone de manifiesto la similitud de esta operativa con las operaciones de pago con tarjeta iniciadas exclusivamente por el beneficiario¹⁰. Interesa destacar, además, que el TJUE ha señalado, sobre la base de la PSD, que la falta de consentimiento del titular de la cuenta en la que se efectúa el cargo derivado de la ejecución de un adeudo domiciliado no excluye la calificación de este último como servicio de pago¹¹.

La *transferencia* es un servicio de pago destinado a efectuar un abono en una cuenta de pago de un beneficiario mediante una operación o una serie de operaciones de pago con cargo a una cuenta de pago de un ordenante por el proveedor de servicios de pago que mantiene la cuenta de pago del ordenante, y prestado sobre la base de las instrucciones dadas por el ordenante.

La ejecución de operaciones de pago mediante tarjeta o un dispositivo similar no cuenta con una definición en la PSD2. El alcance y el contenido de este servicio están conectados con los servicios de pago de emisión de instrumentos de pago y de adquisición de operaciones de pago, a los que se hace referencia a continuación.

El quinto servicio de pago es la emisión de instrumentos de pago y/o adquisición de operaciones de pago. No obstante, se trata de dos servicios diferentes. La emisión de instrumentos de pago es un servicio en el que un proveedor de servicios de pago se compromete mediante contrato a proporcionar a un ordenante un instrumento de pago que permite iniciar y procesar las operaciones de pago del ordenante. El instrumento de pago es un dispositivo personalizado o un conjunto de procedimientos acordados entre el usuario de servicios de pago y el proveedor de servicios de pago y utilizados para iniciar una orden de pago.

La emisión de instrumentos de pago ha sido objeto de diversas interpretaciones. Por una parte, se ha planteado si esa emisión incluiría también la ejecución de operaciones de pago con el instrumento de pago emitido¹². Por otra parte, se ha valorado si el emisor del instrumento debería ser el mismo que el que mantiene y gestiona los fondos que son objeto de la operación de pago o podría ser un sujeto distinto.

9 Autoridad Bancaria Europea (2022c), apartados 14-16, p. 10.

10 Autoridad Bancaria Europea (2019a).

11 Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2019b), n.º marg. 48.

12 Autoridad Bancaria Europea (2022c), apartado 19, p. 11.

El concepto de instrumento de pago también ha generado un debate en torno a su sentido y alcance. El requerimiento de que el instrumento de pago sea un dispositivo personalizado ha permitido sostener que las tarjetas prepago en las que no aparece ningún elemento identificativo de su titular no podrían considerarse instrumentos de pago¹³.

El TJUE ha interpretado, además, en varias ocasiones el alcance del concepto de instrumento de pago. En concreto, sobre la base de la PSD, que contenía una definición sustancialmente similar a la recogida en la PSD2, el TJUE sostuvo en 2014 que tanto el procedimiento para cursar órdenes de transferencia mediante un formulario de pago con la firma manuscrita del ordenante como el procedimiento para cursar órdenes de transferencia en línea constituyen instrumentos de pago¹⁴. Con posterioridad, en 2020, el TJUE concluyó que, con arreglo a la PSD2, también constituye un instrumento de pago la función de comunicación de campo cercano —*Near Field Communication (NFC)*— de la que está dotada una tarjeta bancaria multifuncional personalizada, que permite efectuar pagos de escasa cuantía con cargo a la cuenta bancaria asociada a dicha tarjeta¹⁵. Finalmente, en 2024, y de nuevo sobre la base de la PSD, el TJUE sostuvo que el poder mediante el cual el titular de una cuenta bancaria faculta a un apoderado para realizar un acto dispositivo de esa cuenta mediante una orden de pago no constituye en sí mismo un instrumento de pago. No obstante, cabe calificar de instrumento de pago el conjunto de procedimientos acordados por el titular de esa cuenta y el proveedor de servicios de pago que permite al apoderado designado en ese poder iniciar una orden de pago a partir de la citada cuenta¹⁶.

Las innovaciones tecnológicas han añadido una complejidad adicional a todo lo anterior. Ello se debe, en particular, a la tokenización de los instrumentos de pago, entendida como la creación de un valor que sustituye al número identificativo del instrumento de pago —*primary account number (PAN)*— y que sirve para iniciar una orden de pago. En atención a la funcionalidad y autonomía del token, cabría plantearse si nos encontramos ante la mera prestación de un servicio técnico por el creador de ese token, o bien se trataría de la emisión de un instrumento de pago y, por tanto, de la prestación de un servicio de pago¹⁷.

La *adquisición de operaciones de pago* es un servicio de pago prestado por un proveedor de servicios de pago que ha convenido mediante contrato con un beneficiario en aceptar y procesar las operaciones de pago de modo que se produzca una transferencia de fondos al beneficiario. En su considerando número 10, la PSD2 califica esta definición como neutra a fin de englobar no solo los modelos adquirentes habituales, estructurados en torno a la utilización de tarjetas de pago, sino también otros modelos de negocio, incluidos aquellos en los que intervienen varios adquirentes. La PSD2 aclara también que no constituyen «adquisición» los servicios técnicos prestados al proveedor de servicios de pago, como el

13 Autoridad Bancaria Europea (2022c), apartado 38, p. 14.

14 Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2014), n.º marg. 44.

15 Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2020), n.º marg. 79.

16 Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2024b), n.º marg. 47.

17 Autoridad Bancaria Europea (2022c), apartados 35 y 85, pp. 13 y 24; Haut Comité Juridique de la Place financière de Paris (2023), p. 66, y Comisión Europea (2023a), p. 104.

simple tratamiento y la conservación de datos o la explotación de terminales. Finalmente, añade que algunos modelos adquirentes no consisten en una transferencia de fondos del adquirente al beneficiario, dado que las partes pueden acordar otras formas de liquidación.

La normativa de la UE se refiere a este servicio de pago como una cadena de operaciones que van desde el inicio de una operación de pago con tarjeta hasta la transferencia de los fondos a la cuenta de pago del beneficiario¹⁸. El adquirente participa de forma activa en el proceso de ordenar el pago, normalmente mediante la transmisión, validación, etc., de la orden de pago¹⁹. Según se ha señalado, además, la adquisición de operaciones de pago no requiere abrir y mantener cuentas de pago con la propia entidad adquirente. Esta última puede, por ejemplo, limitarse a crear unos registros internos, que no se consideran cuentas de pago, a fin de conocer a quién y cuántos pagos y reembolsos deben efectuarse²⁰.

El sexto servicio de pago es el envío de dinero. La PSD2 lo define como un servicio de pago que permite recibir fondos de un ordenante sin que se cree ninguna cuenta de pago en nombre del ordenante o del beneficiario, con el único fin de transferir una cantidad equivalente a un beneficiario o a otro proveedor de servicios de pago que actúe por cuenta del beneficiario, o recibir fondos por cuenta del beneficiario y ponerlos a disposición de este. El considerando número 9 de la PSD2 conecta este servicio con el que los supermercados, comerciantes y otros minoristas prestan al público para pagar las facturas de servicios de utilidad pública y otras facturas domésticas periódicas.

Como se ha señalado, el proveedor del servicio de envío de dinero no opera ninguna cuenta de pago ni para el ordenante ni para el beneficiario. Esta conclusión no ha excluido, sin embargo, la conveniencia de aclarar si nos encontramos ante un servicio de envío de dinero (en lugar de la ejecución de una transferencia) cuando el envío de fondos se inicia desde una cuenta del ordenante mantenida en un proveedor de servicios de pago distinto del que presta el envío de dinero, con destino a un beneficiario que no tiene una cuenta de pago, o cuando el ordenante, que no tiene una cuenta de pago, inicia el envío de fondos a la cuenta de pago del beneficiario mantenida en un proveedor de servicios de pago distinto de aquel que presta el envío de dinero²¹.

El séptimo servicio de pago de la PSD2 es el de iniciación de pagos. La PSD2 lo define como un servicio de pago que permite iniciar una orden de pago, a petición del usuario del servicio de pago, respecto de una cuenta de pago abierta con otro proveedor de servicios de pago. Este servicio surge como una solución de pago que permite iniciar transferencias para que los consumidores abonen la compra de bienes y servicios en Internet a los comercios²². De forma coherente, el considerando número 27 de la PSD2 señala que el servicio de iniciación

¹⁸ Considerando número 30 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.

¹⁹ London Economics, Institut für Finanzdienstleistungen y PaySys (2013), p. 102.

²⁰ Autoridad Bancaria Europea (2022b).

²¹ Autoridad Bancaria Europea (2022c), apartado 8, p. 9.

²² London Economics, Institut für Finanzdienstleistungen y PaySys (2013), p. 105.

de pagos desempeña una función en el comercio electrónico, al proporcionar un soporte lógico que sirve de puente entre el sitio web del comerciante y la plataforma bancaria en línea del proveedor de servicios de pago gestor de cuenta [*Account Servicing Payment Service Provider (ASPSP)*] del ordenante con el fin de iniciar pagos por transferencia a través de Internet. Por su parte, según el considerando número 29, el servicio de iniciación de pagos permite a su proveedor dar al beneficiario la seguridad de que el pago se ha iniciado. La finalidad es dar un incentivo al beneficiario para que entregue el bien o preste el servicio sin dilación indebida. Tales servicios ofrecen una solución de bajo coste, tanto a los comerciantes como a los consumidores, y ofrecen a estos últimos la posibilidad de hacer compras en línea aun cuando no posean tarjetas de pago.

Según se puede observar, los antecedentes del servicio de iniciación de pagos y los considerandos citados de la PSD2 vinculan directamente ese servicio con el comercio electrónico. Sin embargo, en la regulación de ese servicio esa vinculación directa no existe. El servicio de iniciación de pagos se ha regulado de una forma más amplia. Ello ha conducido a preguntarse por el elemento característico que permitiría su identificación, y como tal se ha señalado el envío de una orden de pago del usuario del servicio al ASPSP²³. Deslindar este servicio del que prestan algunas empresas que replican digitalmente un instrumento de pago (token) puede no resultar sencillo, en tanto en cuanto esas empresas controlan el proceso técnico de iniciación de una orden de pago y de autenticación del usuario²⁴.

La PSD2 establece que el ordenante de una operación de pago tiene derecho a recurrir a un proveedor de servicios de iniciación de pagos (PSIP) siempre que se pueda acceder en línea a la correspondiente cuenta de pago. El PSIP puede iniciar las mismas operaciones de pago que el ASPSP ofrece a sus propios clientes, tales como pagos inmediatos, pagos en lotes, operaciones periódicas, pagos internacionales o pagos a realizar en una fecha futura²⁵. Asimismo, si el ASPSP permite al usuario de servicios de pago iniciar operaciones de pago —a través del entorno del navegador de Internet o mediante la aplicación del teléfono móvil del ASPSP— utilizando diferentes identificadores únicos (incluyendo números de cuenta bancaria nacionales o el IBAN), el usuario debería poder iniciar las mismas operaciones de pago a través de un PSIP usando los mismos identificadores únicos. Este criterio debería aplicarse con independencia del tipo de interfaz empleada por el PSIP para comunicarse de forma segura con el ASPSP, esto es, una interfaz específica o la interfaz utilizada por el ASPSP para la autenticación y comunicación con sus usuarios²⁶.

Sin embargo, a juicio de la Autoridad Bancaria Europea, la conclusión sería diferente para los pagos mediante el teléfono móvil que se basan en un número de teléfono móvil como sustituto del identificador único del beneficiario, como el IBAN. Esos pagos conllevan un servicio adicional (el uso del número de teléfono móvil del beneficiario como un sustituto del

23 Haut Comité Juridique de la Place financière de Paris (2023), pp. 71-75.

24 Haut Comité Juridique de la Place financière de Paris (2023), p. 66, y Comisión Europea (2023a), p. 104.

25 Autoridad Bancaria Europea (2018), apartado 29, p. 6, y Autoridad Bancaria Europea (2022a).

26 Autoridad Bancaria Europea (2021b).

identificador único de ese beneficiario) que el ASPSP ofrece a sus usuarios de forma complementaria a la operación subyacente, que es una operación normal, como una transferencia. Ese servicio adicional se basa a menudo en acuerdos entre el ASPSP y un tercero que opera y mantiene esas soluciones, incluida la base de datos de los números de teléfonos móviles. Si bien el ASPSP debería permitir al PSIP iniciar la operación subyacente, la PSD2 no obliga al ASPSP a permitir al PSIP que inicie operaciones con el teléfono móvil de las descritas arriba. No obstante, los operadores en el mercado pueden acordar que se permita a los PSIP iniciar tales operaciones sobre la base de un acuerdo general con la industria o mediante un acuerdo bilateral²⁷.

Finalmente, la prestación del servicio de iniciación de pagos no se supedita a la existencia de una relación contractual a tal fin entre el PSIP y el ASPSP. Sin embargo, esto no impide que ambos sujetos puedan celebrar acuerdos. En este sentido, determinados proveedores inician órdenes de pago utilizando procedimientos y protocolos de pago corporativo seguro disponibles para clientes que no son consumidores y que se basan en acuerdos específicos, a menudo bilaterales, con los ASPSP para la prestación de aquellos servicios mediante un sistema de tecnologías de la información a medida del cliente. En relación con estos modelos de negocio, se ha considerado que no conllevarían el mismo nivel de riesgo y que, en estos casos, no estaría justificado que los servicios prestados con arreglo a aquella fórmula estuvieran incluidos dentro del ámbito del servicio de iniciación de pagos²⁸.

El último servicio de pago recogido en la PSD2 es el servicio de información sobre cuentas. Se trata de un servicio en línea cuya finalidad es facilitar información agregada sobre una o varias cuentas de pago de las que es titular el usuario del servicio de pago, bien en otro proveedor de servicios de pago, bien en varios proveedores de servicios de pago. Por tanto, este servicio le permite al usuario tener en todo momento una visión global e inmediata de su situación financiera. Sin embargo, no es necesario para identificar este servicio que su proveedor (AISP, por sus siglas en inglés) proporcione la información agregada al usuario, puesto que puede transmitirla a un tercero con el consentimiento explícito del usuario²⁹.

3 La regulación de los servicios de pago en el paquete legislativo de la Comisión Europea de 2023

El 28 de junio de 2023, la Comisión Europea publicó varias propuestas legislativas para modernizar la regulación de los servicios de pago. Estas propuestas incluyen una nueva directiva de servicios de pago (PSD3) y un nuevo reglamento sobre servicios de pago (PSR). Mediante estas propuestas se pretende introducir algunas novedades en los servicios de pago enumerados en la PSD2 y descritos brevemente en el apartado anterior.

27 Autoridad Bancaria Europea (2021b).

28 Autoridad Bancaria Europea (2022c), apartados 21 y 22, p. 11. En torno a esta cuestión, véase Autoridad Bancaria Europea (2019b).

29 Autoridad Bancaria Europea (2019c).

El primer servicio de pago citado se identifica como aquel que permite el depósito de efectivo y/o la retirada de efectivo de una cuenta de pago. Como ya sucede en la PSD2, estos dos servicios se mantienen sin definición en la PSD3 y el PSR. Ambos (depósito de efectivo y retirada de efectivo), dado que presentan una naturaleza similar, pues precisan el uso de efectivo, se han agrupado en un único servicio de pago³⁰. No obstante, desaparece la mención existente en la PSD2 a la realización de todas las operaciones necesarias para la gestión de una cuenta de pago. El considerando número 7 de la PSD3 y el 8 del PSR señalan al respecto que resulta adecuado separar el servicio de retirada de efectivo de una cuenta de pago de la actividad consistente en gestionar una cuenta de pago, dado que los proveedores de servicios de retirada de efectivo no tienen por qué gestionar cuentas de pago.

En relación con esta última cuestión, se modifica la definición de cuenta de pago, en línea con lo expresado por el TJUE (en su sentencia de 4 de octubre de 2018). La cuenta de pago se define como una cuenta en un proveedor de servicios de pago a nombre de uno o más usuarios de servicios de pago que se utiliza para ejecutar una o más operaciones de pago y que permite enviar y recibir fondos a y desde terceros. De esta forma, si las operaciones de pago no pueden ejecutarse directamente desde la cuenta en cuestión, sino que es preciso el uso de una cuenta intermedia, aquella cuenta no es una cuenta de pago. El considerando número 9 de la PSD3 y el 20 del PSR especifican a este respecto que las cuentas de ahorro están excluidas de la definición de cuentas de pago.

El segundo servicio de pago citado es la ejecución de operaciones de pago, incluidas las transferencias de fondos de y a una cuenta de pago, incluyendo los casos en los que los fondos estén cubiertos por una línea de crédito con el proveedor de servicios de pago del usuario o con otro proveedor de servicios de pago. Por tanto, se elimina la distinción existente en la PSD2 entre dos servicios de pago en función de que los fondos empleados para la ejecución de operaciones de pago estén cubiertos o no por una línea de crédito abierta para un usuario de servicios de pago. También desaparece, en la identificación de este servicio de pago, la mención separada al adeudo domiciliado, a la transferencia y a la ejecución de operaciones de pago mediante tarjeta de pago o dispositivo similar.

Las definiciones de adeudo domiciliado y de transferencia se mantienen de forma sustancialmente similar a las previstas en la PSD2, aunque con alguna diferencia que conviene señalar. El adeudo domiciliado se define como un servicio de pago destinado a efectuar un cargo en la cuenta de pago del ordenante, en el que la operación de pago es iniciada por el beneficiario sobre la base del mandato (en la PSD2 es el consentimiento) dado por el ordenante al beneficiario, al proveedor de servicios de pago del beneficiario o al proveedor de servicios de pago del propio ordenante³¹. Por su parte, la transferencia se define de la misma forma que en la PSD2, si bien se añade que ese servicio de pago incluye las transferencias inmediatas,

30 Autoridad Bancaria Europea (2022c), apartado 13, p. 10.

31 El PSR define el mandato como la expresión de autorización que da el ordenante al beneficiario y, directa o indirectamente a través del beneficiario, al proveedor de servicios de pago del ordenante, que permite al beneficiario iniciar una operación de pago destinada a efectuar un cargo en la cuenta de pago especificada por el ordenante y al proveedor de servicios de pago del ordenante cumplir con tales instrucciones.

esto es, las transferencias que se ejecutan inmediatamente, con independencia del día y de la hora, en línea con la regulación de esas transferencias publicada³² en 2024. Por tanto, las transferencias inmediatas son un tipo de transferencias.

El tercer servicio de pago es la emisión de instrumentos de pago. Mantiene su definición como un servicio de pago en el que un proveedor de servicios de pago se compromete mediante contrato a proporcionar a un ordenante un instrumento de pago que permite iniciar y procesar las operaciones de pago del ordenante. Sin embargo, la definición de instrumento de pago experimenta una modificación. El instrumento de pago es un dispositivo o dispositivos individualizados (en la PSD2 es personalizado) y/o un conjunto de procedimientos acordados entre el usuario y el proveedor de servicios de pago que permiten iniciar una orden de pago. El considerando número 12 de la PSD3 y el 23 del PSR señalan que, como existen tarjetas prepago en las que el nombre del titular del instrumento no está impreso en la tarjeta, la identificación de un instrumento de pago como un dispositivo personalizado podría dejar fuera de esta definición a ese tipo de tarjetas. Mediante la sustitución del calificativo «personalizado» por «individualizado» se pretende evitar ese resultado.

El considerando número 11 de la PSD3 y el 22 del PSR también aclaran que la función NFC de una tarjeta, que permite efectuar pagos, no es un instrumento de pago, sino una funcionalidad de un instrumento de pago. Se atiende, de esta forma, a las críticas vertidas en relación con las conclusiones alcanzadas por el TJUE en su sentencia de 11 de noviembre de 2020, que consideraba que la función NFC es un instrumento de pago. Dado que esa calificación da lugar a problemas interpretativos de la normativa de servicios de pago, a la vez que esa función NFC puede considerarse, más bien, un medio de comunicación entre el terminal de punto de venta y la tarjeta, la PSD3 y el PSR optan por excluir de la calificación de instrumento de pago esa función NFC³³.

Finalmente, en relación con los instrumentos de pago, el considerando número 13 de la PSD3 y el 24 del PSR también distinguen entre los monederos que canalizan información (*pass-through wallets*) y los que almacenan fondos (*staged-wallets*). Los primeros implican la tokenización de un instrumento de pago existente, como, por ejemplo, una tarjeta de pago. No son instrumentos de pago, sino aplicaciones de pago, esto es, programas informáticos o equivalentes cargados en dispositivos que permiten iniciar operaciones de pago con tarjeta y que dan al ordenante la posibilidad de emitir órdenes de pago³⁴. Su creación se considera un servicio técnico y no la emisión de un instrumento de pago. Los segundos son monederos electrónicos prepagados en los que se almacenan fondos para futuras operaciones en línea. Se consideran instrumentos de pago y su creación es una emisión de esos instrumentos.

32 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.

33 Autoridad Bancaria Europea (2022c), apartado 36, p. 14; Comisión Europea (2023a), p. 112, y Haut Comité Juridique de la Place financière de Paris (2023), p. 70.

34 Artículo 2.21) del Reglamento (UE) 2015/751.

El cuarto servicio de pago es la adquisición de operaciones de pago. Este servicio se separa de la emisión de instrumentos de pago, pero mantiene la misma definición, a saber: servicio de pago prestado por un proveedor de servicios de pago que ha convenido mediante contrato con un beneficiario en aceptar y procesar las operaciones de pago de modo que se produzca una transferencia de fondos al beneficiario.

El quinto servicio de pago es el envío de dinero. Se define prácticamente de la misma forma que en la PSD2. Es un servicio de pago que permite recibir fondos de un ordenante sin que se cree ninguna cuenta de pago a nombre del ordenante o del beneficiario, con el único fin de transferir una cantidad equivalente a un beneficiario o a otro proveedor de servicios de pago que actúe por cuenta del beneficiario, o recibir fondos por cuenta del beneficiario y ponerlos a disposición de este. De forma similar a lo que establece el considerando número 9 de la PSD2, el 14 de la PSD3 y el 27 del PSR declaran que, en algunos Estados miembros de la UE, los supermercados, comercios y otros minoristas proporcionan al público un servicio que les permite pagar servicios de utilidad pública y otras facturas domésticas. Estos servicios deben considerarse un envío de dinero.

Sin embargo, no contiene ninguna indicación acerca de si se trata de un servicio de envío de dinero (en lugar de la ejecución de una transferencia) cuando el envío de fondos se inicia desde una cuenta del ordenante mantenida en un proveedor de servicios de pago distinto del que presta el envío de dinero, con destino a un beneficiario que no tiene una cuenta de pago; o cuando el ordenante, que no tiene una cuenta de pago, inicia el envío de fondos a la cuenta de pago del beneficiario mantenida en un proveedor de servicios de pago distinto de aquel que presta el envío de dinero.

El sexto servicio de pago es el de iniciación de pagos. Su definición experimenta una variación en relación con la identificación de este servicio en la PSD2. El servicio de iniciación de pagos se define como un servicio consistente en encargar³⁵ una orden de pago a petición del ordenante o del beneficiario (en la PSD2 es a petición del usuario del servicio de pago) respecto de una cuenta de pago abierta con otro proveedor de servicios de pago.

Parece desprenderse de la PSD3 y del PSR que el servicio de iniciación de pagos puede prestarse al ordenante, pero también exclusivamente al beneficiario. Esta interpretación podría encontrar apoyo en el considerando número 54 y el artículo 36.4.a) del PSR, que reconocen que un PSIP puede encargar un adeudo domiciliado a un ASPSP, esto es, una operación de pago que, por la propia definición del adeudo, es iniciada por el beneficiario. No obstante, también debe notarse que el beneficiario solo puede iniciar un adeudo si cuenta con el consentimiento (en la PSD2) o el mandato (en el PSR y la PSD3) del ordenante. En atención a esto último, cabría plantearse si el servicio de iniciación de pagos puede definirse como un servicio en cuya prestación está ausente toda participación del ordenante.

35 El término en inglés es *place*. En la PSD2, el término en inglés es *initiate*.

El séptimo y último servicio de pago es el de información sobre cuentas. Al igual que el de iniciación de pagos, este servicio también experimenta alguna variación en relación con la PSD2. El PSR se hace eco de la existencia de modelos de negocio en los que el AISIP proporciona la información agregada de cuentas de pago de un consumidor a un tercero con el fin de que este último le proporcione a ese consumidor otros servicios (por ejemplo, créditos, evaluación de solvencia) mediante el uso de esos datos. En atención a estos modelos de negocio, el PSR considera necesario aclarar que la información agregada por el AISIP puede transmitirse a un tercero con el fin de que este último proporcione otro servicio al usuario, con su permiso. De esta forma, el servicio de información sobre cuentas se define como un servicio en línea de recopilación, directamente o mediante un proveedor de servicios técnicos, y de consolidación de información de una o más cuentas de pago que un usuario de servicios de pago tiene en uno o varios proveedores de servicios de pago gestores de cuentas.

4 El dinero electrónico y los servicios de dinero electrónico

El dinero electrónico no se regula en la PSD2, sino en la EMD2. Se define como todo valor monetario almacenado por medios electrónicos o magnéticos que representa un crédito sobre el emisor, se emite al recibo de fondos con el propósito de efectuar operaciones de pago, según se definen en la PSD2, y es aceptado por una persona física o jurídica distinta del emisor de dinero electrónico. El dinero electrónico no es un servicio de pago, ni un depósito, ni un título de deuda. Es un activo monetario distinto de los fondos entregados³⁶, que, según el considerando número 13 de la EMD2, sustituye a las monedas y billetes para su uso como modo de pago.

La PSD2 y la EMD2 no definen los servicios de dinero electrónico. La emisión, la distribución o el reembolso de dinero electrónico no se califican como tales, ni tampoco las operaciones de pago con dinero electrónico. Esas operaciones son servicios de pago que, en su caso, estarán vinculados a la emisión de dinero electrónico si su prestación genera la emisión o el reembolso de dinero electrónico en el marco de una única operación de pago³⁷. El hecho de que las operaciones de pago con dinero electrónico involucren el uso de cuentas de dinero electrónico —figura recogida en el considerando número 8 de la EMD2, pero carente de definición propia y distinta de la de cuenta de pago— no altera las conclusiones anteriores. Ello lleva, más bien, a preguntarse por la justificación para mantener una separación regulatoria entre las cuentas de dinero electrónico y las cuentas de pago³⁸.

En esta situación, el PSR y la PSD3 optan por un enfoque en el que el dinero electrónico y determinadas actividades relacionadas con él se incorporan a la normativa de servicios de pago. El dinero electrónico conserva su definición como un valor monetario almacenado electrónicamente, incluyendo la forma magnética, que representa un crédito

³⁶ Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2024a), n.^o marg. 47 y 48.

³⁷ Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2019a), n.^o marg. 30.

³⁸ Autoridad Bancaria Europea (2022c), apartado 100, p. 27.

frente a su emisor, se emite al recibo de fondos con el propósito de efectuar operaciones de pago y es aceptado por una persona física o jurídica distinta del emisor de dinero electrónico. Las cuentas de dinero electrónico no reciben, sin embargo, ninguna mención.

El PSR y la PSD3 identifican, además, los servicios de dinero electrónico de forma separada de los servicios de pago. Se trata de la emisión de dinero electrónico, el mantenimiento de cuentas de pago que almacenan unidades de dinero electrónico y la transferencia de unidades de dinero electrónico. Sin embargo, estos servicios no cuentan con una definición propia. Adicionalmente, el reembolso de dinero electrónico no se incluye entre los servicios de dinero electrónico, lo que puede plantear alguna consideración crítica, dado que la emisión de dinero electrónico conlleva, de forma automática e incondicional, un derecho al reembolso³⁹. El Banco Central Europeo ha señalado al respecto que la definición de los 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 misma⁴⁰.

Por último, la PSD3 y el PSR tienen en cuenta la figura de las fichas de dinero electrónico [Electronic Money Tokens (EMT)], reguladas en el reglamento relativo a los mercados de criptoactivos [Markets in Crypto-Assets Regulation (MiCAR)]⁴¹. MiCAR define el EMT como un tipo de criptoactivo que, a fin de mantener un valor estable, se referencia al valor de una moneda oficial. MiCAR señala, posteriormente, que los EMT se considerarán dinero electrónico. Sobre esta base, los EMT se incluyen, como dinero electrónico, en la definición de fondos (considerando número 16 de la PSD3 y el 29 del PSR). El estudio sobre el impacto de la PSD3 y el PSR añade, además, que las operaciones de pago con EMT se considerarían dentro del ámbito de aplicación de la normativa de servicios de pago, cuestión esta última aún pendiente de concreción definitiva⁴².

5 Conclusiones

La PSD3 y el PSR representan una evolución y una actualización de la regulación de los servicios de pago. Estos últimos no experimentan alteraciones sustanciales. La identificación de algunos de ellos se mantiene esencialmente igual (por ejemplo, envío de dinero y depósito y retirada de efectivo de una cuenta de pago). La definición de otros sufre algún cambio, motivado esencialmente por los diferentes modelos de negocio aparecidos (información sobre cuentas) o por las innovaciones tecnológicas (emisión de instrumentos de pago).

De manera destacada, la PSD3 y el PSR incorporan el dinero electrónico a la normativa de servicios de pago y regulan, por primera vez, los servicios de dinero electrónico. La

39 Tribunal de Justicia de la Unión Europea (2019a), n.º marg. 28.

40 Banco Central Europeo (2024), apartado 6.1.1.

41 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 Directiva 2013/36/UE y (UE) 2019/1937.

42 Comisión Europea (2023c), pp. 56, 172-173.

definición del dinero electrónico no experimenta ninguna variación, mientras que los (nuevos) servicios de dinero electrónico se identifican con la emisión, el mantenimiento de cuentas de pago que almacenan unidades de dinero electrónico y la transferencia de unidades de dinero electrónico. Desaparece toda mención a las cuentas de dinero electrónico. Finalmente, la PSD3 y el PSR incluyen los EMT, en cuanto dinero electrónico, en la definición de fondos.

BIBLIOGRAFÍA

- Autoridad Bancaria Europea. (2018). *Opinion of the European Banking Authority on the implementation of the RTS on SCA and CSC*. EBA-Op-2018-04, 13 de junio de 2018. <https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/documents/10180/2137845/0f525dc7-0f97-4be7-9ad7-800723365b8e/Opinion%20on%20the%20implementation%20of%20the%20RTS%20on%20SCA%20and%20CSC%20%28EBA-2018-Op-04%29.pdf>
- Autoridad Bancaria Europea. (2019a). *Single Rulebook Q&A. 2018_4031 Applicability of SCA to ‘card payments initiated by the payee only’*, 1 de marzo de 2019. https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/qna/view/publicId/2018_4031
- Autoridad Bancaria Europea. (2019b). *Single Rulebook Q&A. 2019_4693 Scope of the corporate SCA exemption*, 14 de junio de 2019. https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/qna/view/publicId/2019_4693
- Autoridad Bancaria Europea. (2019c). *Single Rulebook Q&A. 2018_4098 Clarification on whether a particular business model type constitutes the provision of an account information service as defined by Article 4 (16) of PSD2*, 13 de septiembre de 2019. https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/qna/view/publicId/2018_4098
- Autoridad Bancaria Europea. (2021a). *Single Rulebook Q&A. 2018_4272 Payment accounts and reference accounts*, 12 de marzo de 2021. https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/qna/view/publicId/2018_4272
- Autoridad Bancaria Europea. (2021b). *Single Rulebook Q&A. 2020_5498 Payers right to make use of payment initiation service providers for all types of payment transactions*, 17 de diciembre de 2021. https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/qna/view/publicId/2020_5498
- Autoridad Bancaria Europea. (2022a). *Single Rulebook Q&A. 2018_4096 API functionality*, 21 de enero de 2022. https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/qna/view/publicId/2018_4096
- Autoridad Bancaria Europea. (2022b). *Single Rulebook Q&A. 2020_5181 Acquisition and money remittance payment service*. https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/qna/view/publicId/2020_5181
- Autoridad Bancaria Europea. (2022c). *Opinion of the European Banking Authority on its technical advice on the review of Directive (EU) 2015/2366 on payment services in the internal market (PSD2)*. EBA/REP/2022/14, 23 de junio de 2022. [https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20od%20PSD2%20review%20\(EBA-Op-2022-06\)/1036016/EBA's%20response%20to%20the%20Call%20for%20advice%20on%20the%20review%20of%20PSD2.pdf](https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Opinions/2022/Opinion%20od%20PSD2%20review%20(EBA-Op-2022-06)/1036016/EBA's%20response%20to%20the%20Call%20for%20advice%20on%20the%20review%20of%20PSD2.pdf)
- Banco Central Europeo. (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)*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202403869
- Comisión Europea. (2023a). *A study on the application and impact of Directive (EU) 2015/2366 on Payment Services (PSD2)*. Publications Office of the European Union. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f6f80336-a3aa-11ed-b508-01aa75ed71a1/language-en>
- Comisión Europea. (2023b). *Modernising payment services and opening financial services data: new opportunities for consumers and businesses: press release*. Bruselas, 28 de junio de 2023. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3543
- Comisión Europea. (2023c). *Impact Assessment Report accompanying the documents Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on payment services in the internal market and amending Regulation (EU) No 1093/2010 and Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on payment services and electronic money services in the Internal Market amending Directive 98/26/EC and repealing Directives 2015/2366/EU and 2009/110/EC*. SWD(2023) 231 final, 28 de junio de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023SC0231>
- Haut Comité Juridique de la Place financière de Paris. (2023). *Report on the revision of the payment services Directive 2 (PSD2)*. https://www.banque-france.fr/sites/default/files/rapport_57_a.pdf
- London Economics, Institut für Finanzdienstleistungen y PaySys. (2013). *Study on the Impact of Directive 2007/64/EC on Payment Services in the Internal Market and on the Application of Regulation (EC) No 924/2009 on Cross-Border Payments in the Community*. Final report, febrero de 2013. https://paymentinstitutions.eu/wp-content/uploads/2017/08/130724_study-impact-psd_en.pdf

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2014). Sentencia de 9 de abril de 2014, *T-Mobile Austria GmbH*, asunto C-616/11, ECLI:EU:C:2014:242.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2018). Sentencia de 4 de octubre de 2018, *Bundeskammer*, asunto C-191/17, ECLI:EU:C:2018:809.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2019a). Sentencia de 16 de enero de 2019, *Paysera LT*, asunto C-389/17, ECLI:EU:C:2019:25.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2019b). Sentencia de 11 de diciembre de 2019, *Mediterranean Shipping Company (Portugal) – Agentes de Navegação, S.A. y otros*, asunto C-295/18, ECLI:EU:C:2019:320.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2020). Sentencia de 11 de noviembre de 2020, *DenizBank AG*, asunto C-287/19, ECLI:EU:C:2020:897.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2024a). Sentencia de 22 de febrero de 2024, *ABC Projektai UAB*, asunto C-661/22, ECLI:EU:C:2024:148.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (2024b). Sentencia de 11 de julio de 2024, *UA y Eurobank Bulgaria AD*, asunto C-409/22, ECLI:EU:C:2024:600.

Cómo citar este documento

García Alcorta, José, y Cristina Marín Palomino. (2025). “La evolución de los servicios de pago y su reflejo en la regulación europea”. *Revista de Estabilidad Financiera - Banco de España*, 48, primavera. <https://doi.org/10.53479/40132>