

Informe Especial

## Pagos digitales en la UE

Cada vez más seguros, rápidos y baratos, aunque persisten lagunas



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO

# Índice

	Apartados
<b>Resumen</b>	I-VI
<b>Introducción</b>	01-11
<b>Situación de los pagos digitales en la UE</b>	01-07
<b>Cometidos y responsabilidades</b>	08
<b>Marco regulador de la UE para los pagos digitales</b>	09-11
<b>Alcance y enfoque de la auditoría</b>	12-15
<b>Observaciones</b>	16-102
<b>Aunque el marco regulador de la UE para los pagos digitales ha avanzado, persisten lagunas con respecto a las intervenciones en los precios y a la banca abierta</b>	16-59
La Comisión llevó a cabo una revisión exhaustiva de la Directiva sobre servicios de pago en 2023	18-22
Las intervenciones en los precios, si están mal diseñadas, pueden entrañar un riesgo para el funcionamiento eficiente del mercado de pagos digitales de la UE	23-44
Falta de normalización e insuficientes mecanismos de supervisión en la banca abierta	45-59
<b>Las insuficiencias en la supervisión y recogida de datos impiden a la Comisión evaluar el impacto de las políticas en materia de pagos digitales</b>	60-77
Hasta la fecha, la Comisión no ha especificado indicadores para medir la velocidad, los costes, la accesibilidad y la transparencia de los pagos a escala de la UE ni ha fijado objetivos	62-63
Las acciones de la Comisión tienen cierto potencial para mejorar la transparencia, la rapidez y los costes de los pagos, pero los resultados aún no están claros	64-71
La Comisión disponía de datos limitados para evaluar si los consumidores tenían realmente acceso a pagos más rápidos y menos costosos	72-77

**La Comisión aplicó la mayoría de las acciones de la Estrategia de Pagos Minoristas de 2020, pero se produjeron retrasos habituales y no siempre se alcanzaron los objetivos** 78-102

Las acciones de la Comisión en materia de autenticación de clientes contribuyeron a la seguridad de los pagos, pero todavía quedan retos por afrontar 81-88

A pesar de las acciones de la Comisión, persiste la discriminación basada en la ubicación de las cuentas de pago 89-96

En el ámbito de la supervisión, la acción de la Comisión no ha logrado crear unas condiciones de competencia equitativas para las empresas que operan en diferentes países de la UE 97-102

**Conclusiones y recomendaciones** 103-109

## **Anexos**

**Anexo I – Visión de la Comisión sobre los pagos minoristas de la UE**

**Anexo II – Estudios recientes sobre las tasas de descuento**

**Anexo III – Acciones clave evaluadas en la auditoría**

**Anexo IV – Recomendaciones de las partes interesadas sobre la supervisión de los servicios de pago**

**Siglas y acrónimos**

**Glosario**

**Respuestas de la Comisión**

**Cronología**

**Equipo auditor**

## Resumen

I Los pagos digitales consisten en el intercambio electrónico de fondos, a menudo a través de dispositivos móviles o canales digitales, incluidos los pagos con tarjeta. Los pagos digitales promueven el crecimiento económico al proporcionar acceso a los servicios bancarios, estimular el gasto y facilitar el comercio internacional. En la UE, el valor de los pagos digitales en ventas al por menor se duplicó con creces entre 2017 y 2023 hasta alcanzar más de 1 billón de euros al año. La UE tiene la responsabilidad de facilitar los pagos digitales, que son cruciales para el buen funcionamiento del mercado interior de la UE, especialmente a través de las fronteras.

II El objetivo de esta auditoría era examinar el enfoque de la UE con respecto a los pagos digitales. En particular, examinamos si el marco regulador de la UE establece las condiciones adecuadas para unos pagos digitales más seguros, rápidos y baratos en la UE. Para ello, evaluamos si la Comisión había analizado cómo afectaba el marco regulador y sus acciones al mercado de servicios de pago de la UE. Además, evaluamos si la Comisión aplicaba eficazmente las medidas establecidas en su Estrategia de Pagos Minoristas. Con nuestras observaciones y recomendaciones de auditoría, queremos realizar nuestra aportación a las propuestas legislativas actuales y futuras en materia de servicios de pago.

III En general, concluimos que el enfoque de la UE con respecto a los pagos digitales ha contribuido a que sean más seguros, rápidos y baratos. Sin embargo, identificamos dos aspectos clave del marco regulador de la UE que requieren más atención a este respecto:

- o En primer lugar, los criterios para evaluar la adecuación de las intervenciones en los precios no están claros y no hay revisiones periódicas.
- o En segundo lugar, sigue habiendo lagunas en el marco jurídico en relación con el intercambio de datos sobre cuentas en la banca abierta.

IV Además, el impacto de las políticas de la UE en los pagos digitales sigue siendo en gran medida desconocido, porque la Comisión no ha establecido un sistema de seguimiento eficaz y, lo que es más importante, no tiene acceso a los datos pertinentes.

**V** Por último, constatamos que, si bien la Comisión ha aplicado la mayor parte de las acciones establecidas en su estrategia en relación con los pagos digitales, estas no siempre lograron sus objetivos. Persiste la discriminación basada en la ubicación de las cuentas de pago, aunque la Comisión ha intensificado sus esfuerzos por combatirla. En el ámbito de la supervisión, la acción de la Comisión no ha logrado crear unas condiciones de competencia equitativas para las empresas que operan en diferentes países de la UE.

**VI** A partir de estas constataciones, recomendamos a la Comisión:

- establecer criterios claros para las intervenciones en los precios en el ámbito de los pagos digitales y llevar a cabo revisiones periódicas
- desarrollar y aplicar una estrategia de seguimiento de los datos en el ámbito de los pagos digitales;
- proponer indicadores de rendimiento y fijar objetivos para los pagos digitales;
- luchar contra la discriminación basada en la ubicación de las cuentas de pago con mejores normas de aplicación y analizar las cuentas de pago virtuales;
- redoblar los esfuerzos para lograr unas condiciones de competencia equitativas en materia de autorización y supervisión.

# Introducción

## Situación de los pagos digitales en la UE

**01** Los pagos digitales consisten en el intercambio electrónico de fondos, a menudo a través de dispositivos móviles o canales digitales. Los pagos digitales pueden abarcar diversos instrumentos de pago, como tarjetas, transferencias o aplicaciones de pago (por ejemplo, carteras digitales). En general, cada proceso de pago digital abarca tres etapas principales (véase la *ilustración 1*).

### Ilustración 1 – Principales etapas de un proceso de pago



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de material gráfico del [Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos](#).

**02** Durante los últimos diez años, los pagos digitales han experimentado un aumento sin precedentes, que ha reconfigurado la forma en que particulares y empresas llevan a cabo transacciones financieras. La comodidad, la velocidad y la seguridad que ofrecen los métodos de pago digitales han impulsado su adopción generalizada en todo el mundo. Esto ha sido posible en parte gracias a la amplia disponibilidad de dispositivos móviles en toda la UE y a los avances en las tecnologías de pago. Los pagos digitales promueven el crecimiento económico porque proporcionan acceso a servicios bancarios, estimulan el gasto y facilitan el comercio internacional.

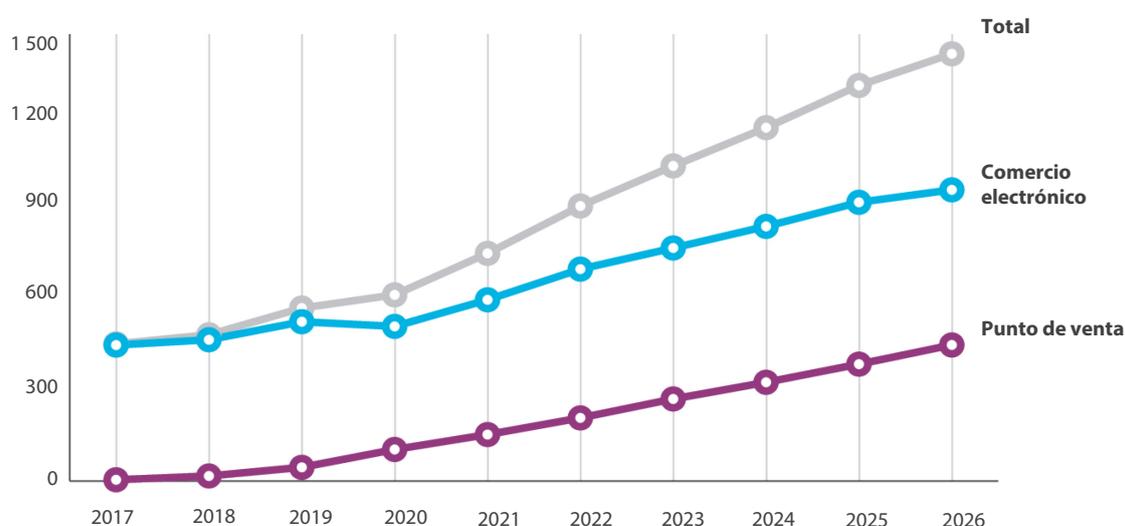
**03** Los agentes más importantes del sector son los proveedores de servicios de pago. La función principal de estas empresas, normalmente bancos y entidades de pago, es permitir que el ordenante o el beneficiario inicien los pagos y faciliten los mensajes de pago con la información necesaria para ejecutar las operaciones de pago (véase la *ilustración 1*). Una entidad de pago es aquella que presta servicios de pago como actividad principal.

**04** La legislación de la UE establece las libertades de establecimiento y de prestación de servicios. Estas libertades otorgan a los proveedores de servicios de pago el derecho a prestar los servicios a través de agentes o a establecer sucursales en otros Estados miembros. También permite a los proveedores de servicios de pago autorizados en un Estado miembro de la UE ofrecer sus servicios en toda la UE sin necesidad de licencias separadas en cada país. En junio de 2023, había 3 926 bancos, 844 sucursales de bancos, 2 929 entidades de pago y 179 sucursales de entidades de pago registradas en el Espacio Económico Europeo<sup>1</sup>.

**05** El valor de los pagos digitales para el comercio electrónico y en el punto físico de venta se duplicó con creces entre 2017 y 2023 (véase la *ilustración 2*) y se prevé que siga creciendo.

### Ilustración 2 – Pagos digitales en comercio electrónico y operaciones en el punto de venta en la Europa de los Veintisiete

(miles de millones de euros)



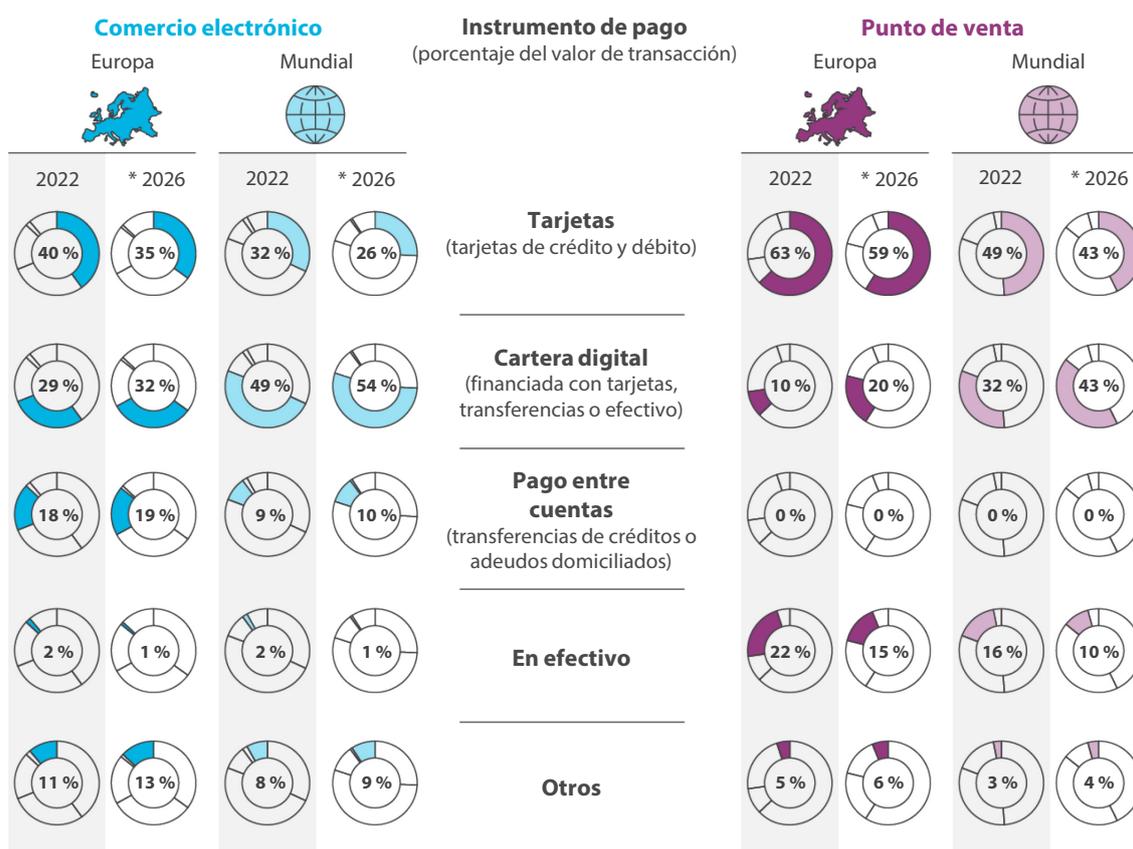
Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de Statista.

**06** Tradicionalmente, los pagos con tarjeta han dominado los pagos minoristas en Europa. En 2022, los pagos con tarjeta representaron (por valor de transacción) el 40 % de los pagos de comercio electrónico y el 63 % de los pagos en los puntos de venta (véase la *ilustración 3*). En el segundo semestre de 2022, el 54 % de todos los pagos con tarjeta en la zona del euro eran pagos sin contacto (es decir, los clientes no tienen

<sup>1</sup> [Payments Institutions Register](#) (registro de entidades de pago) y [Credit Institutions Register](#) (registro de entidades de crédito), incluidas las entidades de dinero electrónico y los proveedores terceros, Autoridad Bancaria Europea.

que introducir ni deslizar sus tarjetas al pagar)<sup>2</sup>. Mientras el valor de los pagos a través de carteras digitales está creciendo de forma dinámica, el efectivo está perdiendo su importancia.

### Ilustración 3 – Porcentaje del valor de transacción por instrumento de pago



\* previsto

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir del FIS Global Payments Report de 2023.

**07** El mercado europeo de tarjetas se caracteriza por la existencia de dos segmentos diferenciados: los pagos nacionales y los pagos transfronterizos. Los sistemas nacionales e internacionales de tarjetas compiten por las operaciones en los mercados nacionales. En la UE existen seis sistemas nacionales: Bancontact (Bélgica), CB (Francia), Girocard (Alemania), PagoBancomat (Italia), Multibanco (Portugal) y Dankort (Dinamarca). Con la excepción de PagoBancomat (Italia), todos estos sistemas nacionales representan la gran mayoría de las operaciones nacionales en sus

<sup>2</sup> Data portal, Banco Central Europeo (16 de noviembre de 2023).

respectivos territorios<sup>3</sup>. Los sistemas internacionales de tarjetas son predominantes en el mercado de pagos transfronterizos. Visa y Mastercard son, con diferencia, los sistemas internacionales de tarjetas más importantes, con una cuota de mercado combinada de casi el 90 %<sup>4</sup>.

## Cometidos y responsabilidades

**08** En el mercado de pagos la Comisión y los Estados miembros comparten responsabilidades:

- Las competencias de la Comisión se refieren principalmente a las iniciativas legislativas. Propone la adopción de Directivas y Reglamentos para garantizar la armonización en todos los Estados miembros, y su prioridad es garantizar la seguridad de los pagos y la protección de los consumidores. La responsabilidad política recae en la Dirección General (DG) de Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales. La Comisión también se encarga de hacer cumplir las normas de competencia para mantener la integridad del mercado único y evitar perturbaciones de la competencia. Entre las principales responsabilidades figuran la detección y sanción de los acuerdos contrarios a la competencia y de los abusos de poder de mercado por empresas dominantes, la sanción de las concentraciones contrarias a la competencia, el fomento de la liberalización del mercado y el seguimiento de las intervenciones estatales. Esto corresponde a la Dirección General de Competencia. En caso de falseamiento de la competencia en el mercado de referencia, la Comisión también puede proponer legislación para, por ejemplo, intervenir en la fijación de tasas y comisiones por parte de los proveedores de servicios de pago. Estas medidas se denominan intervenciones en los precios.
- Los Estados miembros tienen que incorporar las Directivas de la UE a la legislación nacional. Sus autoridades nacionales competentes autorizan y supervisan a los proveedores de servicios de pago.
- La Autoridad Bancaria Europea (ABE) es responsable de elaborar normas técnicas, directrices y recomendaciones relacionadas con los servicios y sistemas de pago, y garantiza la convergencia en materia de supervisión entre las ANC.

---

<sup>3</sup> Statista, [Market share of international and domestic payment card schemes in 14 countries in Europe, 2022](#); y ECB, [Card payments in Europe – current landscape and future prospects: a Eurosystem perspective, 2019](#)

<sup>4</sup> Statista, [Market share of Visa, Mastercard, American Express, Diners Club, 2022](#)

## Marco regulador de la UE para los pagos digitales

**09** El marco regulador de la UE para los pagos digitales se compone de varios actos jurídicos (véase el [recuadro 1](#)).

### Recuadro 1

#### Principales actos jurídicos en el ámbito de los pagos digitales

**Directiva sobre servicios de pago:** En 2007, la [primera Directiva sobre servicios de pago](#) introdujo una definición de servicios de pago y de proveedores de servicios de pago. Su principal objetivo era fomentar la competencia, en particular permitiendo a las entidades de pago prestar servicios de pago. La Directiva sobre servicios de pago revisada ([segunda Directiva sobre servicios de pago](#)) de 2015 amplió el ámbito de aplicación mediante la inclusión de nuevos tipos de servicios de pago, como la iniciación de pagos por terceros o la información sobre cuentas. Además, la [segunda Directiva sobre servicios de pago](#) introdujo medidas de seguridad más estrictas para los pagos digitales y promovió una mayor transparencia.

**Reglamento sobre la zona única de pagos en euros (SEPA):** El Reglamento, adoptado en 2012 y modificado en 2024, tiene por objeto crear un mercado integrado y eficiente para los pagos electrónicos en euros dentro de la UE. Establece normas para las transferencias (inmediatas) y los adeudos domiciliados. El Reglamento también exige el uso del código internacional de cuenta bancaria (IBAN).

**Reglamento relativo a los pagos transfronterizos:** El Reglamento revisado, adoptado en 2019, tiene por objeto facilitar el funcionamiento del mercado único y eliminar los obstáculos entre los usuarios de servicios de pago. Se aplica a los pagos transfronterizos denominados en euros o en las monedas nacionales de otros Estados miembros participantes (Rumanía y Suecia). Exige a los proveedores de servicios de pago que cobren por los pagos transfronterizos lo mismo que por los pagos nacionales.

**Reglamento sobre las tasas de intercambio:** El Reglamento, adoptado en 2015, tiene por objeto crear un mercado único para los pagos con tarjeta y evitar las restricciones de la competencia. Establece requisitos técnicos y comerciales uniformes para las operaciones de pago con tarjeta en la UE.

**10** Tras una revisión de la [segunda Directiva sobre servicios de pago](#), la Comisión propuso en junio de 2023 un nuevo [Reglamento sobre servicios de pago](#) y una [Directiva sobre servicios de pago modificada \(tercera Directiva sobre servicios de pago\)](#). El [Reglamento sobre servicios de pago](#) establece disposiciones sobre la lucha contra el fraude en los pagos, la mejora del intercambio de datos sobre pagos, la

mejora de los derechos de los consumidores, y unas condiciones de competencia equitativas entre los bancos y los proveedores de servicios de pago. La Directiva modificada incluye principalmente disposiciones sobre la concesión de licencias y la supervisión de los proveedores de servicios de pago. En julio de 2024, el proceso legislativo de ambos actos estaba en curso.

**11** En 2020, la Comisión presentó una [Estrategia de Pagos Minoristas](#) para la UE en la que exponía su visión sobre el desarrollo del sector. Los objetivos de la UE recogidos en la estrategia son ofrecer soluciones de pago diversas y de alta calidad a los ciudadanos y las empresas, apoyar soluciones de pago europeas competitivas y mejorar los pagos transfronterizos con países no pertenecientes a la UE para reforzar el papel internacional del euro. La estrategia identifica cuatro pilares clave, que reflejan los principales ámbitos de actuación (véase el [anexo I](#)). Establece 40 acciones clave, de las cuales 38 están relacionadas con los pagos digitales.

## Alcance y enfoque de la auditoría

**12** El objetivo de esta auditoría era examinar el enfoque de la UE con respecto a los pagos digitales. Para ello, nos centramos en el buen funcionamiento del mercado interior en el ámbito de los pagos, que en última instancia debe servir a los consumidores. Nuestro análisis tiene en cuenta las repercusiones de las políticas de la UE en todas las partes implicadas (proveedores de servicios de pago, comerciantes y consumidores). En particular, realizamos el siguiente examen:

- Valoramos si el marco regulador de la UE establece las condiciones adecuadas para que la UE alcance su objetivo de lograr pagos digitales más seguros, rápidos y baratos. En este contexto, nos centramos en aspectos clave, como el proceso de revisión llevado a cabo por la Comisión de la segunda Directiva sobre servicios de pago, las intervenciones en los precios en el mercado y las disposiciones para el intercambio de datos de las cuentas de pago. Comprobamos, en particular, la pertinencia y la justificación de estas acciones.
- Evaluamos si la Comisión había analizado cómo repercutían el marco regulador y sus acciones en el mercado de servicios de pago de la UE. Para ello, nos centramos en el modo en que la Comisión supervisa los avances en relación con los costes, la rapidez, el acceso y la transparencia de los pagos digitales.
- Evaluamos si la Comisión aplicaba eficazmente las medidas establecidas en su [Estrategia de Pagos Minoristas](#). Para ello, revisamos la situación y la puntualidad de 35 acciones pertinentes para los pagos digitales. Además, llevamos a cabo una evaluación en profundidad de nueve acciones clave relacionadas con tres temas: i) autenticación reforzada de los clientes, ii) discriminación de cuentas de pago, y iii) supervisión de los servicios de pago.

**13** Con las observaciones y recomendaciones de esta auditoría queremos realizar nuestra aportación a las actuales y futuras propuestas legislativas en materia de servicios de pago. El presente informe también pretende contribuir a encontrar el equilibrio necesario en la política de la UE entre permitir que la libre competencia beneficie al ecosistema de pagos e intervenir cuando sea necesario (véase el apartado [07](#)). Este bien puede ser el caso de los mercados oligopolísticos cuando el objetivo sea proteger a los consumidores o remediar la imperfección del mercado.

**14** Nuestra auditoría abarcó el período comprendido entre 2013 (incluidos los trabajos preparatorios de la segunda Directiva sobre servicios de pago y el Reglamento sobre las tasas de intercambio) y el final de 2023. No abarcó la liquidación de los pagos (por ejemplo, el servicio de liquidación de pagos T2 del BCE) ni la supervisión de los sistemas de liquidación de pagos (véase la *ilustración 1*), que se deseccionaron sobre la base de un análisis de riesgos. Tampoco abarcó el contenido de la [propuesta legislativa](#) de la Comisión para establecer el marco jurídico para un posible euro digital. A efectos de exhaustividad, incluimos la propuesta legislativa sobre servicios de pago (tercera Directiva sobre servicios de pago/Reglamento sobre servicios de pago) en nuestro análisis.

**15** Nuestro trabajo de auditoría en la Comisión consistió en una revisión de la documentación interna y pública, así como en entrevistas con personal de la Dirección General de Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales, y la Dirección General de Competencia. También hemos entrevistado a representantes de las partes interesadas, entre las que se cuentan el Banco Central Europeo (BCE), la Autoridad Bancaria Europea (ABE), el Banco Nacional de Italia y la autoridad nacional de competencia de Alemania, así como con proveedores de servicios de pago y asociaciones comerciales y de consumidores. Además, realizamos dos encuestas a los proveedores de servicios de pago y a las autoridades nacionales competentes. Por último, efectuamos un análisis comparativo con otros países (en particular, el Reino Unido y Australia).

## Observaciones

### Aunque el marco regulador de la UE para los pagos digitales ha avanzado, persisten lagunas con respecto a las intervenciones en los precios y a la banca abierta

**16** Hacer frente a los retos futuros en el mercado de pagos de la UE requiere un marco regulador exhaustivo de los pagos digitales. Para ello, habría que proponer y revisar legislación destinada a apoyar un entorno innovador y competitivo para los mercados de pagos.

**17** Examinamos la exhaustividad del marco revisando el trabajo de la Comisión sobre expedientes legislativos clave durante el período abarcado por la auditoría. En primer lugar, evaluamos la revisión que efectuó la Comisión de la [segunda Directiva sobre servicios de pago](#) y examinamos la evaluación de impacto subyacente a la propuesta y las consultas con las partes interesadas. A continuación, examinamos la metodología aplicada por la UE a las intervenciones en los precios y analizamos en detalle dos de ellas: el límite máximo de las tasas de intercambio para los pagos con tarjeta, y la prohibición de recargos por el uso de determinados instrumentos de pago. Seleccionamos estas dos intervenciones en los precios por su pertinencia dada la evolución de las condiciones del mercado. Por último, analizamos las soluciones legislativas existentes y propuestas para la banca abierta, que permite el acceso a los datos de las cuentas de pago.

### La Comisión llevó a cabo una revisión exhaustiva de la Directiva sobre servicios de pago en 2023

**18** En 2022, la Comisión inició la revisión de la aplicación y el impacto de la [segunda Directiva sobre servicios de pago](#). La revisión estaba prevista para 2021, pero no se llevó a cabo a tiempo debido a la transposición tardía de la Directiva en algunos Estados miembros a su legislación nacional, así como al consiguiente retraso en la aplicación de las disposiciones pertinentes.

**19** A raíz de la revisión, en 2023 la Comisión presentó una propuesta legislativa destinada a mejorar el marco de pagos en la UE. Además de una Directiva modificada sobre servicios de pago y servicios de dinero electrónico ([tercera Directiva sobre servicios de pago](#)), la Comisión también propuso un [Reglamento sobre servicios de pago en la UE](#). Los Reglamentos de la UE son directamente aplicables en todos los

Estados miembros sin necesidad de medidas nacionales de aplicación, mientras que las disposiciones de las Directivas de la UE deben ser incorporadas por los Estados miembros a su legislación nacional en un plazo determinado. Consideramos que la propuesta de dos actos legislativos distintos sobre servicios de pago constituye un avance positivo. Es probable que el establecimiento de normas para los proveedores de servicios de pago y los consumidores en un Reglamento garantice una aplicación más coherente en los Estados miembros.

**20** Las propuestas legislativas sobre servicios de pago ([tercera Directiva sobre servicios de pago/Reglamento sobre servicios de pago](#)) iban acompañadas de una [evaluación del impacto](#) exhaustiva, que abarcaba todos los temas principales sujetos a revisión. El [Comité de Control Reglamentario](#), órgano independiente de la Comisión, examinó el documento y lo evaluó positivamente. Aunque la Comisión y la ABE mantuvieron debates orales sobre el [dictamen de la ABE](#), los resultados no se documentaron formalmente.

**21** El alcance de la revisión propiamente dicha era exhaustivo en la mayoría de los aspectos. Abarcaba todas las cuestiones clave planteadas por las partes interesadas. Sin embargo, constatamos algunas lagunas en los ámbitos de las intervenciones en los precios y de la banca abierta (véanse los apartados [23](#) a [59](#)).

**22** En el proceso de revisión se celebraron consultas públicas y específicas con los interlocutores, a través de las cuales la Comisión recibió observaciones de las principales partes afectadas. Además, la Comisión consultó a las autoridades nacionales en el contexto del [Grupo de expertos de la Comisión sobre la banca, los pagos y los seguros](#). A este respecto, observamos que las autoridades nacionales de competencia no forman parte de este grupo de expertos. No se las invitó específicamente a participar en las consultas públicas, pero pudieron presentar sus observaciones en el marco de las consultas al público en general; solo la Oficina Federal de Defensa de la Competencia alemana aprovechó esta oportunidad (véase el apartado [41](#)). La Comisión elaboró una síntesis de las observaciones de las partes interesadas y su análisis.

## Las intervenciones en los precios, si están mal diseñadas, pueden entrañar un riesgo para el funcionamiento eficiente del mercado de pagos digitales de la UE

**Los criterios para evaluar la adecuación de las intervenciones en los precios no están claros, y no hay revisiones periódicas**

**23** Una competencia abierta y no falseada en el mercado interior es un objetivo primordial recogido en el Tratado de Funcionamiento de la UE<sup>5</sup>. En términos generales, una intervención en los precios es una medida que exige que un producto o servicio se ofrezca en el mercado a un precio predeterminado por las autoridades públicas. En la bibliografía se considera que las intervenciones en los precios son una de las formas más intrusivas de intervención en el mercado. Sin embargo, pueden estar justificadas por diversas razones, como consideraciones sociales o imperfecciones en el mercado. Las intervenciones en los precios de la UE tienen por objeto, por ejemplo, subsanar las distorsiones en el mercado de tarjetas o crear un entorno que ayude a los servicios de pago innovadores a llegar a un mercado más amplio<sup>6</sup>.

**24** En el ámbito de los pagos digitales, la legislación de la UE establece varias intervenciones en los precios (véase el [recuadro 2](#)).

---

<sup>5</sup> TFUE, artículos 101 a 109.

<sup>6</sup> Dunne, N., *Regulating prices in the EU*, 2018.

## Recuadro 2

### Principales intervenciones en los precios pertinentes para el mercado de pagos digitales en la UE

- 1) **Límite máximo de la tasa de intercambio para los pagos con tarjeta:** La tasa de intercambio la paga el proveedor de servicios de pago que adquiere el pago con tarjeta al proveedor de servicios de pago emisor de la tarjeta. Esta tasa se limita al 0,2 % del valor de pago para las operaciones con tarjeta de débito de particulares y al 0,3 % para las operaciones con tarjeta de crédito de particulares<sup>7</sup>.
- 2) **Prohibición del recargo para los pagos con tarjeta y los pagos SEPA:** Se prohíbe a los comerciantes imponer recargos a las operaciones con tarjeta de los consumidores sujetas al límite máximo de las tasas de intercambio y a las transferencias SEPA y los adeudos domiciliados SEPA<sup>8</sup>.
- 3) **Prestación gratuita de servicios de banca abierta:** Los titulares de los datos de las cuentas están obligados a mantener al menos una interfaz para una comunicación segura que puedan utilizar proveedores terceros. Los titulares de los datos de las cuentas no reciben de proveedores terceros una tasa o reembolso por el uso de estas interfaces<sup>9</sup>.
- 4) **Igualdad de precios de los pagos transfronterizos en euros:** Las comisiones cobradas por un proveedor de servicios de pago a un consumidor por pagos transfronterizos en euros han de ser iguales a las cobradas por pagos nacionales equivalentes<sup>10</sup>.

Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**25** Las intervenciones en los precios mal diseñadas pueden dar lugar a que los proveedores de servicios de pago operen de manera ineficiente o distorsionen la oferta y la demanda, perjudicando en última instancia a los consumidores y comerciantes. Sin embargo, los actos jurídicos de base sobre pagos digitales no especifican criterios claros para evaluar si tales intervenciones están justificadas, y en qué circunstancias, o cuánto tiempo deben aplicarse.

**26** Además, ninguna de las intervenciones en los precios en lo que atañe a los pagos digitales está sujeta a plazo. En general, las distintas bases jurídicas prevén revisiones puntuales dentro de un plazo determinado, por ejemplo, en relación con el límite máximo de la tasa de intercambio y con la igualdad de precios para los pagos

<sup>7</sup> Reglamento (UE) 2015/751, artículos 3 y 4.

<sup>8</sup> Directiva (UE) 2015/2366, artículo 62.

<sup>9</sup> *Ibid.*, artículos 66 y 67.

<sup>10</sup> Reglamento (UE) 2021/1230, artículo 3.

transfronterizos en euros (véase [recuadro 2](#))<sup>11</sup>. En este último caso, la Comisión aún no ha llevado a cabo la revisión exigida, a pesar de que estaba prevista para 2022.

**27** Sin embargo, no existe ninguna obligación legal de llevar a cabo revisiones periódicas de ninguna de las intervenciones en los precios. Tampoco se especifica qué datos deberían recogerse para realizar tales revisiones. Teniendo en cuenta la naturaleza intrusiva de las intervenciones en los precios, puede existir el riesgo de que no se detecten medidas inadecuadas y se mantengan, lo que, en última instancia, perjudicaría a los consumidores, a los comerciantes o a los proveedores de servicios de pago.

#### **No se evaluaron adecuadamente los efectos positivos de los límites máximos de las tasas de intercambio y la idoneidad de su nivel**

**28** Un flujo de efectivo típico de una tarjeta implica varios tipos de comisiones (véase la [ilustración 4](#)):

- 1) **En una primera fase**, el proveedor de servicios de pago que adquiere la tarjeta (por ejemplo, el banco de una tienda en línea) paga una **tasa de intercambio** al proveedor de servicios de pago que expide la tarjeta (por ejemplo, el banco que emitió una tarjeta al cliente).
- 2) **En una segunda fase**, tanto los proveedores de servicios de pago emisores como los adquirentes pagan las **tasas de sistema** a las empresas internacionales que explotan la red de tarjetas.
- 3) **Por último**, el comerciante (por ejemplo, una tienda en línea) **paga las tasas de descuento** al proveedor de servicios de pago adquirente (el banco que presta su sistema de pago). Estos gastos abarcan las tasas de intercambio, las tasas de sistema, las tasas de tramitación pagadas por el proveedor de servicios de pago que adquiere la tarjeta y el margen del adquirente. Debido a la prohibición de recargos, los comerciantes no pueden cobrar directamente a los clientes por estos costes. Los comerciantes incluyen las comisiones de pago en los precios de los bienes y servicios como suplemento global.

---

<sup>11</sup> Reglamento (UE) 2015/751, artículo 17, y Reglamento (UE) 2021/1230, artículo 14.



**30** El límite máximo de la tasa de intercambio interfiere en las libertades contractuales entre empresas privadas que operan en el mercado de pagos. El Reglamento sobre las tasas de intercambio prevé límites máximos para estas (véase el [recuadro 2](#)) en respuesta a una situación específica en el mercado de pagos con tarjeta, en la cual la competencia entre las redes de tarjetas para obtener proveedores de servicios de pago como emisores de sus tarjetas obligaba a aumentar las tasas de intercambio en lugar de reducirlas («competencia inversa»)<sup>13</sup>. El objetivo era reducir las tasas de intercambio, el principal componente de las tasas de descuento, que en última instancia abonan los comerciantes a los proveedores de servicios de pago.

**31** Para determinar el límite máximo de la tasa, la Comisión aplicó en primer lugar la teoría de la «prueba de indiferencia para el comerciante»<sup>14</sup> en el contexto de su política de competencia. El objetivo de esta prueba es establecer un nivel adecuado para las tasas de intercambio mediante la determinación del nivel en el que un comerciante medio aceptaría un pago con tarjeta de un cliente no recurrente (por ejemplo, un turista) que deseara pagar con tarjeta<sup>15</sup>. En este contexto, se supone que la tasa de intercambio es el principal componente de la tasa de descuento. En particular, tras la [Decisión de la Comisión de 2007](#) relativa a las tasas de intercambio de MasterCard y tras las [conversaciones mantenidas en 2009](#) con la Comisión, la prueba de indiferencia para el comerciante constituyó la base de dichas tasas para las empresas MasterCard y para la [Decisión de compromiso VISA de 2010](#).

**32** En 2015, los límites máximos de las tasas determinados en el contexto de estas decisiones de la Comisión también se incluyeron en el [Reglamento sobre las tasas de intercambio](#). Además, para confirmar el nivel de los límites máximos, la Comisión llevó a cabo una [encuesta sobre los costes comerciales](#). Sin embargo, la encuesta no incluyó a pequeños comerciantes y, en general, no justificó el nivel específico del límite máximo de las tasas introducido mediante el Reglamento sobre las tasas de intercambio.

---

<sup>13</sup> SWD(2013) 288 final [volumen 1](#) y [volumen 2](#).

<sup>14</sup> [Reglamento \(UE\) 2015/751](#), considerando 20.

<sup>15</sup> Fuente: Górká, J., *Merchant indifference test application – A case for revising interchange fee level in Poland*, 2014, y Rochet, J., Tirole, J., *Must-take cards: Merchant discounts and avoided costs*, 2011.

**33** En junio de 2020, la Comisión publicó su informe de revisión puntual<sup>16</sup> relativo al [Reglamento sobre las tasas de intercambio](#). El informe se basaba en datos de mediados de 2017, lo que significa que los datos revisados solo abarcaban 24 meses, un período que consideramos demasiado corto como para obtener resultados exhaustivos con respecto a la eficacia del Reglamento sobre las tasas de intercambio. En este informe, la Comisión consideró satisfactorios los efectos de los límites máximos de las tasas, ya que había indicios iniciales de que el nivel de las tasas de descuento estaba disminuyendo tras la introducción del límite máximo. Sin embargo, estudios más recientes muestran, al menos para algunos Estados miembros, un nivel de tasas de descuento significativamente superior al límite máximo reglamentario de las tasas de intercambio, aunque estos estudios presentan algunas limitaciones (véase el [anexo II](#)). Otra conclusión principal de la revisión de la Comisión era que el número y el valor de los pagos con tarjeta habían aumentado en toda la UE. El crecimiento se atribuyó, en parte, a la aplicación del Reglamento sobre las tasas de intercambio, ya que reflejaba una mayor aceptación de las tarjetas por parte de los comerciantes, impulsada, en parte, por la reducción de las tasas de intercambio.

**34** La Comisión también afirmaba en este informe que algunos ámbitos, como la evaluación del cumplimiento y la posible elusión de los límites máximos de las tasas, requerían una recopilación de datos reforzada y un mayor seguimiento para respaldar el cumplimiento continuado y riguroso. Además, la Comisión manifestaba que el Reglamento sobre las tasas de intercambio tardaría más tiempo en surtir pleno efecto debido a su período de aplicación limitado, al carácter a largo plazo de los contratos y a la evolución reciente del mercado.

**35** Asimismo, en febrero de 2024, la Comisión publicó un estudio sobre la evolución del mercado de pagos con tarjeta. Sin embargo, este informe solo abordaba algunos aspectos de la aplicación del Reglamento sobre las tasas de intercambio. Además, debido a la escasa participación de las partes interesadas, este estudio solo proporcionaba datos limitados<sup>17</sup>. En consecuencia, este último estudio no demostraba suficientemente los efectos positivos del límite máximo de las tasas de intercambio ni comprobaba si su nivel era óptimo.

---

<sup>16</sup> [SWD\(2020\) 118 final](#), p. 3.

<sup>17</sup> Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. *et al.*, [Study on developments in card-based payment markets](#), 2024.

## Los motivos de la Comisión para introducir una prohibición de recargos no se analizaron adecuadamente ni se respaldaron con datos empíricos pertinentes

**36** Un recargo es un gasto adicional que se añade al precio real de los bienes y servicios por utilizar un método de pago específico<sup>18</sup>. La prohibición de recargos impide a beneficiarios, tales como los comerciantes, imponer recargos a operaciones con tarjeta sujetas al límite máximo de la tasa de intercambio y a operaciones SEPA. Esta solución podría favorecer a los consumidores, pero también tiene consecuencias negativas, ya que reduce la transparencia de los costes de los pagos. Por lo tanto, para adoptar la decisión de introducir la prohibición de recargos es necesario analizar minuciosamente todas las posibles repercusiones. La prohibición se introdujo en la [segunda Directiva sobre servicios de pago](#) y se justificó por tres motivos principales (véase el [recuadro 3](#)).

### Recuadro 3

#### Los tres motivos para prohibir los recargos<sup>19</sup>

- 1) La heterogeneidad de las normas nacionales sobre recargos ha dado lugar a confusión entre los consumidores, en particular en lo que respecta a los pagos dentro de la UE.
- 2) Se han producido numerosos casos de recargos a niveles superiores al coste soportado por el comerciante (recargos excesivos).
- 3) Las tasas de descuento consistían principalmente en tasas de intercambio, que debían estar limitadas por el [Reglamento sobre las tasas de intercambio](#).

**37** Constatamos que los motivos de la introducción de la prohibición de recargos no estaban respaldados por pruebas suficientes. En la evaluación de impacto de la [segunda Directiva sobre servicios de pago](#) realizada por la Comisión, no hallamos pruebas claras de confusión entre los consumidores (véase el motivo 1 en el [recuadro 3](#)), por ejemplo, en las encuestas a los consumidores. La evaluación de impacto solo contenía una referencia general a que las diferencias en las normas sobre recargos en los distintos Estados miembros provocaba confusión entre los consumidores en el comercio electrónico dentro de la UE<sup>20</sup>. Sin embargo, los tipos de

<sup>18</sup> Directiva (UE) 2015/2366, artículo 62.

<sup>19</sup> Segunda Directiva sobre servicios de pago, considerando 66.

<sup>20</sup> SWD(2013) 288 final, p. 25.

pagos mencionados en la evaluación de impacto solo representaban el 8 % del total de los pagos en 2021, es decir, un número muy reducido de los pagos<sup>21</sup>.

**38** No encontramos ningún dato empírico sólido que respaldase la idea de que los recargos en la UE eran sistemáticamente excesivos en el momento en que se introdujo la prohibición en 2015 (véase el motivo 2 en el [recuadro 3](#)). En particular, la propia Comisión reconoció que los recargos excesivos solo se produjeron en algunos casos<sup>22</sup>. Además, la Directiva sobre los derechos de los consumidores ya prohibía en ese momento recargos excesivos para los consumidores<sup>23</sup>.

**39** La Comisión disponía de datos limitados (véase el apartado [34](#)) y de un insuficiente análisis documentado para confirmar que en 2024 las tasas de descuento consistían en principalmente en tasas de intercambio (véase el motivo 3 en el [recuadro 3](#)). En este contexto, hemos identificado tres estudios (véanse el apartado [41](#) y el [anexo II](#)) que, pese a ciertas limitaciones, indican que, en algunos Estados miembros, las tasas de descuento distintas de las tasas de intercambio eran significativas.

**40** Además, en el análisis de la Comisión sobre la prohibición de recargos no se examinaron en profundidad las consecuencias para la competencia de los diferentes métodos de pago y canales de distribución (comercio electrónico o punto de venta). Los proveedores de instrumentos de pago más caros y de uso generalizado (por ejemplo, tarjetas de crédito) no tienen ningún incentivo para reducir las tasas que cobran a los comerciantes debido a la falta de transparencia. Esto repercute, en última instancia, en el precio de los bienes o servicios (véase el [recuadro 4](#)).

---

<sup>21</sup> Estadísticas de pagos, Banco Central Europeo (2021).

<sup>22</sup> SWD (2013) 288 final, pp. 25 y 30.

<sup>23</sup> Directiva 2011/83/UE, artículo 19.

## Recuadro 4

### Versión simplificada de la prohibición de recargos en la práctica

Un comerciante quiere vender el mismo bien por 100 euros a dos consumidores. El consumidor A utiliza una tarjeta de crédito, y el consumidor B paga mediante transferencia. El consumidor A decide pagar mediante tarjeta de crédito, la cual impone una tasa de descuento de 2 euros que debe pagar el comerciante al proveedor de servicios de pago, mientras que la transferencia no genera gastos. Para permanecer neutral en cuanto a costes, el comerciante debe calcular un recargo general. En este caso concreto, el recargo sería del 1 % (2 euros/200 euros de ventas totales). Por lo tanto, cada consumidor paga un importe de 101 euros.

Los aumentos de precios debidos a los costes de los instrumentos de pago no son transparentes para el consumidor, y esto, en última instancia, puede dar lugar a aumentos del recargo global y, por tanto, de los precios totales.

Permitir la aplicación de recargos, con un control eficaz de los recargos excesivos, debería dar lugar a un precio de 102 euros para el consumidor A y de 100 euros para el consumidor B. Se espera que el aumento de la transparencia conduzca a decisiones mejor informadas y, por tanto, a una mayor competencia en el sector de los pagos.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo.

**41** La autoridad alemana de competencia expresó su preocupación por los efectos negativos sobre la competencia durante las consultas públicas sobre la [segunda Directiva sobre servicios de pago](#)<sup>24</sup>. Asimismo, el estudio de 2024 realizado en nombre de la Comisión subrayaba que las estructuras de las tasas de los sistemas de tarjetas internacionales carecían de transparencia y que las tasas asociadas aumentaban debido a la falta de competencia<sup>25</sup>.

**42** El regulador de los sistemas de pago del Reino Unido analizó cambios similares introducidos por los sistemas de tarjetas internacionales en su sistema y las tasas de tramitación entre 2017 y 2021 para contribuir a aclarar las presiones competitivas a la hora de fijar las tasas<sup>26</sup>. Este análisis no se ha realizado en la UE, aunque contribuiría a mejorar la comprensión de la evolución del mercado de pagos con el fin de adoptar

<sup>24</sup> [Meldungen](#), Bundeskartellamt (2 de agosto de 2022).

<sup>25</sup> Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. *et al.*, [Study on developments in card-based payment markets](#), 2024.

<sup>26</sup> [Market reviews](#), Payment System Regulator (mayo de 2024).

decisiones políticas informadas. Australia, al igual que la UE, aplica un límite máximo a las tasas de intercambio. Sin embargo, también permite recargar los costes directos dentro de límites claros<sup>27</sup>. En Australia, las tasas de descuento han disminuido significativamente desde 2005.

**43** Teniendo en cuenta los análisis relativos al mercado de la UE disponibles, consideramos que la Comisión no contaba con elementos suficientes para afirmar que los efectos potencialmente positivos de la prohibición de recargos para los consumidores superan claramente las repercusiones a largo plazo en la competencia y, en última instancia, en los propios consumidores.

#### **Las cláusulas de no divulgación afectan a la capacidad de la Comisión para supervisar eficazmente el impacto de las intervenciones en los precios**

**44** De cara al futuro, un problema clave para evaluar las dos intervenciones en los precios relacionadas con los pagos con tarjeta de crédito sigue siendo la falta de datos sobre las tasas de descuento y los costes (véase el apartado 39). El nivel de estas tarifas depende del tamaño del comerciante y de los canales de distribución, y representa tanto a los clientes recurrentes como no recurrentes. Sin embargo, debido a las cláusulas de no divulgación de los sistemas de tarjetas, esta información no está públicamente disponible. Dada esta falta de datos, la Comisión no puede supervisar los efectos de la prohibición de recargos y los límites máximos de las tasas de intercambio, ni evaluar su eficacia. Observamos que la Comisión podría obtener dichos datos del sector sobre la base de sus competencias de investigación en el ámbito de la política de competencia<sup>28</sup>.

#### **Falta de normalización e insuficientes mecanismos de supervisión en la banca abierta**

**45** La banca abierta es un sistema de intercambio de datos que obliga a los titulares de los datos de las cuentas, normalmente bancos, a compartir los datos de pago de los clientes con proveedores terceros. Entre otras modalidades de uso de este intercambio de datos destacan los servicios de iniciación de pagos, como, por ejemplo, cuando un banco autoriza a un proveedor tercero a acceder a la cuenta bancaria de un cliente para iniciar un pago por compras en línea. Las primeras disposiciones sobre la

---

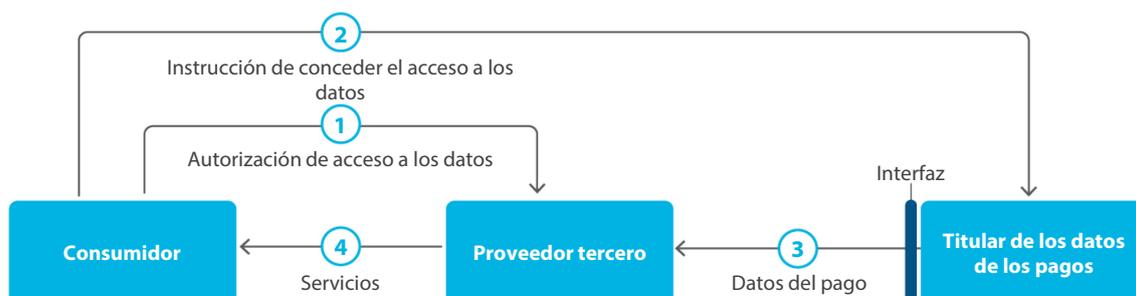
<sup>27</sup> [Bulletin](#), Reserve Bank of Australia (15 de septiembre de 2022).

<sup>28</sup> [Reglamento \(CE\) 1/2003, artículo 17](#).

banca abierta en la UE fueron introducidas por la [segunda Directiva sobre servicios de pago](#).

**46** El intercambio de datos se facilita a través de interfaces (véase la [ilustración 5](#)), que permiten una comunicación segura entre los titulares de los datos de las cuentas y los proveedores terceros. La [segunda Directiva sobre servicios de pago](#) permite a los titulares de los datos de las cuentas crear interfaces específicas, también conocidas como interfaces de programación de aplicaciones, o permitir el uso de interfaces de clientes. En este último caso, el proveedor tercero se comporta como un cliente al utilizar la página web estándar del banco para los clientes a fin de acceder a la cuenta de pago. Cuando un proveedor tercero utiliza la interfaz de cliente, debe identificarse claramente.

### Ilustración 5 – Descripción sucinta de la banca abierta



*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos facilitados por la Comisión.

**47** Constatamos que la aplicación del marco bancario abierto de la UE revelaba dos importantes problemas de diseño. En primer lugar, la obligación de proporcionar a los proveedores terceros acceso gratuito a los datos de los usuarios de pagos puede desincentivar la prestación de un servicio de alta calidad por los titulares de los datos de las cuentas. En segundo lugar, el hecho de que no exista una norma que regule las interfaces de programación de aplicaciones supone un obstáculo para los proveedores terceros que utilizan estos datos. Además, hasta la fecha, la banca abierta se ha implantado y supervisado en el ámbito nacional.

### La segunda Directiva sobre servicios de pago optó por una provisión gratuita de datos

**48** La [segunda Directiva sobre servicios de pago](#) introdujo un modelo de banca abierta en el que los titulares de los datos de las cuentas están obligados a facilitar gratuitamente los datos de pago de sus clientes. La Comisión propuso esta solución en 2013 partiendo del supuesto de unos costes mínimos de aplicación para los titulares

de los datos de las cuentas<sup>29</sup>. Sin embargo, en el contexto de la revisión de la [segunda Directiva sobre servicios de pago](#), los expertos designados por la Comisión estimaron los costes puntuales que suponía para la industria el desarrollo de interfaces de programación de aplicaciones en aproximadamente 2 200 millones de euros, con unos costes recurrentes anuales de alrededor de 300 millones de euros, ambos sufragados principalmente por los titulares de los datos de las cuentas<sup>30</sup>.

**49** En la evaluación de impacto de la Comisión en la que se basa la segunda Directiva sobre servicios de pago, los titulares de los datos de las cuentas afirmaban que ofrecer una banca abierta de forma gratuita había obstaculizado la innovación tanto en el desarrollo de mecanismos de acceso de alta calidad como en la introducción de nuevas funcionalidades<sup>31</sup>. Las preocupaciones por la falta de incentivos para desarrollar funciones de banca abierta son pertinentes, dado que los datos facilitados gratuitamente a través de la banca abierta pueden ser utilizados por proveedores terceros, como, por ejemplo, plataformas de venta en línea, para desarrollar o mejorar sus propios modelos de negocio.

**50** La Comisión consideró que exigir a los proveedores terceros que pagasen tasas de descuento por la banca abierta podría dar lugar a perturbaciones del mercado<sup>32</sup>. Además, consideró que las tarifas de la banca abierta afectarían negativamente a la rentabilidad de los proveedores terceros y los dejarían fuera del negocio. Sin embargo, esta evaluación no se basó en un análisis cuantitativo de los efectos de los diferentes niveles de las tasas. Además, la evaluación de la Comisión se centró únicamente en los proveedores terceros y no abarcó el impacto del modelo de banca abierta propuesto en la rentabilidad de los titulares de los datos de las cuentas, cuando ambos son empresas con ánimo de lucro.

**51** A diferencia del caso de la banca abierta, la Comisión previó una compensación razonable en función de los costes por el intercambio de datos en el marco jurídico de las finanzas abiertas, que los participantes en el mercado debían acordar en regímenes sectoriales<sup>33</sup>. Las finanzas abiertas van más allá de los datos de las cuentas de pago y se refieren, en términos más generales, al acceso a los datos de los clientes y a su utilización en una amplia gama de servicios financieros (por ejemplo, datos financieros

---

<sup>29</sup> SWD(2013) 288 final, p. 64.

<sup>30</sup> SWD(2023) 231 final, pp. 135 y 136.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 128.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>33</sup> COM (2023) 360 final.

sobre seguros, pensiones, préstamos, ahorros e inversiones). Este ejemplo demuestra que es viable introducir comisiones en la banca abierta.

### **La segunda Directiva sobre servicios de pago no establecía una norma común sobre interfaces de programación de aplicaciones**

**52** La [segunda Directiva sobre servicios de pago](#) no establecía una norma contractual o técnica para las interfaces de programación de aplicaciones. Como señala la ABE, la ausencia de una norma única ha dado lugar a la aparición de diferentes soluciones de interfaz en toda la UE y ha contribuido a la fragmentación del mercado<sup>34</sup>. Las interfaces varían en cuanto a calidad y funcionalidad, lo que, a su vez, afecta a la experiencia del usuario y al funcionamiento de los servicios bancarios abiertos<sup>35</sup>.

**53** Los proveedores terceros<sup>36</sup> y la ABE<sup>37</sup> han detectado sistemáticamente obstáculos para acceder a los datos a través de interfaces de programación de aplicaciones. Algunos ejemplos de estos obstáculos son la necesidad de múltiples autenticaciones reforzadas de clientes, registros adicionales o la introducción manual de IBAN.

**54** Durante el proceso de revisión de la [segunda Directiva sobre servicios de pago](#), la ABE recomendó a la Comisión que estudiara la viabilidad de adoptar una norma común de interfaz de programación de aplicaciones en toda la UE<sup>38</sup>. La ABE adujo que una norma común tendría importantes beneficios, como la reducción potencial de los costes de mantener y adaptar las interfaces, la reducción de las barreras de entrada en el mercado o la contribución a unas condiciones de competencia equitativas. El objetivo de la Comisión era minimizar las perturbaciones y evitar los costes irre recuperables de las inversiones ya realizadas en el desarrollo de interfaces. Sin embargo, no evaluó sistemáticamente los beneficios de disponer de una norma común de interfaz de aplicaciones, en particular en términos de ahorro o sinergias para los proveedores de servicios de pago derivados de la eliminación de la fragmentación del mercado.

---

<sup>34</sup> [EBA-Op/2022/06](#), p. 86.

<sup>35</sup> [SWD\(2023\) 231 final](#), p. 14.

<sup>36</sup> [PSD2 Obstacles](#), European Third Party Providers Association.

<sup>37</sup> [EBA/Op/2020/10](#).

<sup>38</sup> [EBA/Op/2022/06](#).

**55** A través de la propuesta legislativa relativa a los servicios de pago ([tercera Directiva sobre servicios de pago/Reglamento sobre servicios de pago](#)), la Comisión prevé introducir requisitos mínimos para las interfaces de programación de aplicaciones. Estos requisitos mínimos abarcan, por ejemplo, la seguridad, la disponibilidad y el rendimiento de las interfaces, los servicios y los datos que han de intercambiarse. Además, la propuesta legislativa contiene un artículo que especifica cuáles son los obstáculos al acceso a los datos que se prohíben<sup>39</sup>. Aunque es probable que estos requisitos aborden los obstáculos conocidos en la banca abierta, no son suficientemente flexibles como para responder a los retos futuros en un ámbito muy dinámico, y es posible que sea necesario introducir nuevos cambios legislativos.

### **Hasta la fecha, la banca abierta ha sido aplicada y supervisada en el ámbito nacional**

**56** Hasta la fecha, la aplicación de la banca abierta en la UE se ha llevado a cabo bajo la supervisión de las autoridades nacionales competentes, y el cometido de la ABE ha sido garantizar la convergencia de la supervisión (véase el apartado [08](#)).

**57** El Reino Unido, país que lidera la banca abierta según un índice internacional<sup>40</sup>, ha diseñado un marco de aplicación y seguimiento más sólido que el de la UE, aplicable inicialmente a los nueve mayores bancos del Reino Unido. Un organismo específico, la Open Banking Implementation Entity (OBIE), sustituido posteriormente por Open Banking Limited, era responsable de su aplicación, así como de establecer una norma de interfaz de programación de aplicaciones y de diseñar estructuras de datos y arquitecturas de seguridad. La OBIE también ha publicado directrices sobre la experiencia de los clientes (dirigidas directamente a todas las partes interesadas, como los proveedores de servicios de pago y los proveedores terceros<sup>41</sup>), que reúnen requisitos reglamentarios y perspectivas de los clientes para facilitar el uso de la banca abierta y difundir las buenas prácticas. En la UE no existen tales directrices. En su lugar, existen dictámenes no vinculantes de la ABE dirigidos a las autoridades nacionales competentes, que abarcan algunas de estas cuestiones<sup>42</sup>.

**58** La [segunda Directiva sobre servicios de pago](#) no exige a los titulares de los datos de las cuentas que presenten datos sobre la disponibilidad y el rendimiento de las interfaces a las ANC o a la ABE. Como consecuencia de ello, no se dispone de datos

---

<sup>39</sup> [COM\(2023\) 367 final](#) (propuesta de Reglamento sobre servicios de pago), artículos 36 y 44.

<sup>40</sup> [The Global Open Finance Index](#).

<sup>41</sup> Open Banking Implementation Entity, [Customer Experience Guidelines](#), 2018.

<sup>42</sup> [EBA/OP/2020/10](#).

consolidados fiables sobre la banca abierta en la UE. Sin embargo, la propuesta de [tercera Directiva sobre servicios de pago/Reglamento sobre servicios de pago](#) prevé la obligación de que los titulares de los datos de las cuentas informen a las ANC. La ABE deberá informar a la Comisión sobre el tamaño y el funcionamiento del mercado bancario abierto solo cada 2 años. Por el contrario, la OBIE ha venido publicando mensualmente [indicadores clave de rendimiento](#) sobre el funcionamiento de la banca abierta en el Reino Unido desde marzo de 2017.

**59** La Comisión estimó que, en 2021, menos del 5 % de los consumidores de la UE utilizaban la banca abierta<sup>43</sup>, una cifra inferior a la del Reino Unido (7 % en diciembre de 2021 y 11 % en octubre de 2023)<sup>44</sup>. Sin embargo, estas estimaciones tienen un valor limitado, ya que no existen datos fiables sobre el número de usuarios de la banca abierta<sup>45</sup>. Sin datos fiables, la Comisión no puede evaluar la adopción de la banca abierta ni verificar las hipótesis de partida en las que se basa el diseño inicial de la banca abierta<sup>46</sup>.

## Las insuficiencias en la supervisión y recogida de datos impiden a la Comisión evaluar el impacto de las políticas en materia de pagos digitales

**60** En la [Estrategia de Pagos Minoristas](#) de la Comisión se establece el objetivo de lograr que los pagos transfronterizos con origen y destino en países no pertenecientes a la UE sean más rápidos, asequibles, accesibles, transparentes y cómodos. Además, tal como se acordó en el G20, las políticas para los pagos transfronterizos deberían mejorar el coste, la rapidez, la accesibilidad y la transparencia de los pagos minoristas. Esperábamos que la Comisión hubiera establecido objetivos a este respecto acordes con los objetivos internacionales, y que supervisara sistemáticamente sus avances para evaluar la eficacia de sus políticas.

---

<sup>43</sup> [Press corner](#), *Keynote speech by Commissioner McGuinness at event in European Parliament «From Open Banking to Open Finance: what does the future hold?»*, Comisión Europea.

<sup>44</sup> Open Banking, [Impact Report](#), 2023.

<sup>45</sup> [SWD\(2023\) 231 final](#), p. 60.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 194.

**61** Examinamos si la Comisión había fijado objetivos en materia de costes, rapidez, accesibilidad y transparencia para los pagos de la UE y si los había utilizado para evaluar y supervisar sus políticas. Además, examinamos las acciones de la Comisión que podían afectar a las principales funcionalidades de los pagos y, basándonos en los datos disponibles, evaluamos los progresos reales realizados en la mejora de su eficiencia.

### **Hasta la fecha, la Comisión no ha especificado indicadores para medir la velocidad, los costes, la accesibilidad y la transparencia de los pagos a escala de la UE ni ha fijado objetivos**

**62** Hasta la fecha, la Comisión no ha establecido indicadores específicos para la UE sobre cómo medir las mejoras en la eficiencia de los pagos, ni ha fijado objetivos para todos los tipos de pagos. Al mismo tiempo, en 2021, los dirigentes del G20 (al que pertenece la UE) aprobaron indicadores y objetivos específicos para los pagos transfronterizos, que debían alcanzarse al final de 2027<sup>47</sup>. Los principales indicadores y objetivos son los siguientes:

- El coste medio global de los pagos minoristas no debería superar el 1 %. No debería haber costes superiores al 3 % al final de 2027 (indicador de costes/objetivo).
- El 75 % de los pagos transfronterizos debería abonarse en el plazo de una hora, y el resto debería abonarse en un plazo de 1 día hábil (indicador de velocidad/objetivo).
- Todos deberían tener al menos una opción para enviar y recibir pagos electrónicos transfronterizos (indicador de accesibilidad/objetivo).
- Los proveedores de servicios de pago deberían proporcionar a los usuarios de servicios de pago un nivel mínimo de información sobre los pagos transfronterizos, y mostrar todas las comisiones pertinentes, el plazo de recepción previsto, la situación del pago y las condiciones del servicio (indicador de transparencia/objetivo).

---

<sup>47</sup> [Cross-border payments](#), Consejo de Estabilidad Financiera (16 de julio de 2024).

**63** Los objetivos del G20 solo se aplican a los pagos transfronterizos. Sin embargo, los usuarios de pagos nacionales en la UE también deberían beneficiarse de transacciones baratas, rápidas, accesibles y transparentes. En este sentido, los criterios del G20 también podrían ser pertinentes para los pagos nacionales.

### **Las acciones de la Comisión tienen cierto potencial para mejorar la transparencia, la rapidez y los costes de los pagos, pero los resultados aún no están claros**

**64** En el momento de la auditoría, la Comisión no había evaluado sistemáticamente el impacto de sus propuestas legislativas y de la legislación vigente en los pagos (sobre la base del G20 o de sus propios criterios). A falta de tal evaluación, identificamos algunas acciones de la Comisión que pueden mejorar la transparencia, la rapidez, los costes y la accesibilidad. Una de ellas es, en particular, la propuesta de [tercera Directiva sobre servicios de pago/Reglamento sobre servicios de pago](#) en relación con la transparencia, y la [modificación del Reglamento SEPA sobre pagos inmediatos](#) en relación con la rapidez. La aplicación de la norma internacional de envío de mensajes para los pagos (ISO 20022), que facilita la interoperabilidad internacional de los pagos, también tendría potencial a este respecto.

### **La tercera Directiva sobre servicios de pago/Reglamento sobre servicios de pago proporciona mayor transparencia en los pagos**

**65** La propuesta legislativa sobre servicios de pago ([tercera Directiva sobre servicios de pago/Reglamento sobre servicios de pago](#)) aumenta la transparencia de los pagos transfronterizos desde dentro de la UE a un país no perteneciente a la UE. Más concretamente, obliga a los proveedores de servicios de pago a proporcionar a los usuarios de pagos una estimación del tiempo que tardarán los proveedores de servicios de pago del beneficiario situados fuera de la UE en recibir los fondos. También obliga a los proveedores de servicios de pago a presentar las comisiones estimadas por conversión de divisas de dichas operaciones internacionales de la misma manera que para las transferencias dentro de la UE<sup>48</sup>.

### **Escasa adopción de los pagos inmediatos en euros**

**66** Los pagos inmediatos son transferencias que ponen fondos a disposición en la cuenta del beneficiario en un plazo de diez segundos a partir de la emisión de una orden de pago. En la [Estrategia de Pagos Minoristas](#) de la Comisión se prevén planes

---

<sup>48</sup> [Propuesta de Reglamento sobre servicios de pago](#), artículo 13.

para que los pagos inmediatos pasen a ser la nueva normalidad en la transferencia de fondos de cara a la plena adopción de los pagos inmediatos en la UE para finales de 2021. La Comisión ha examinado la adopción de los pagos inmediatos en euros y ha constatado que solo el 16,8 % de las transferencias SEPA realizadas en el cuarto trimestre de 2023 se ejecutaron inmediatamente<sup>49</sup>. La Comisión también ha analizado las razones de la escasa adopción de los pagos inmediatos en euros (véase el [recuadro 5](#)).

## Recuadro 5

### Razones de la adopción insuficiente de los pagos inmediatos

- 1) Incentivos insuficientes para que los proveedores de servicios de pago ofrezcan pagos inmediatos en euros
- 2) Comisiones de transacción más elevadas que en los métodos de pago alternativos
- 3) Elevada proporción de pagos inmediatos rechazados por identificar erróneamente que correspondían a personas incluidas en las listas de sanciones de la UE
- 4) Preocupaciones del ordenante por la seguridad de los pagos inmediatos

Fuente: Comisión.

**67** Para hacer frente a los retos relativos a los pagos inmediatos, la Comisión propuso una [modificación del Reglamento SEPA](#), que se adoptó en febrero de 2024. Entre otras cosas, el Reglamento modificado obliga a los proveedores de servicios de pago tanto a recibir pagos inmediatos en euros como a ofrecerlos a cambio de una comisión que no supere la de las transferencias tradicionales en euros.

**68** Sin embargo, la modificación adoptada introducida en el Reglamento SEPA no se aplica a las operaciones no efectuadas en euros realizadas dentro de la UE ni a las operaciones nacionales de la UE no efectuadas en euros. Además, los usuarios de los pagos no necesitan utilizar pagos inmediatos en euros; seguirán teniendo la posibilidad de elegir entre transferencias tradicionales y transferencias inmediatas. Esto significa que la utilización de los pagos inmediatos podría no ser lo suficientemente elevada como para cumplir el objetivo del G20 en cuanto a velocidad para 2027 en toda la UE. Aunque no se ha cuantificado la utilización prevista de los pagos inmediatos, la

---

<sup>49</sup> [What we do](#), European Payment Council (9 de septiembre de 2024).

Comisión espera que sea significativa y que estos pagos se conviertan progresivamente en la nueva normalidad.

**69** La [segunda Directiva sobre servicios de pago](#) también prevé disposiciones sobre la rapidez de los pagos. Cuando tanto el proveedor de servicios de pago remitente como el receptor se encuentren en la UE, los pagos deben ejecutarse en el plazo de 1 día hábil. En el caso de los pagos realizados dentro de la UE en la moneda de un Estado miembro distinta del euro, los proveedores de servicios de pago y los usuarios de servicios de pago podrán acordar un plazo de ejecución de hasta 4 días hábiles<sup>50</sup>. Este plazo se aplica esencialmente a los pagos transfronterizos no normalizados fuera del sistema SEPA, que constituyen una pequeña parte de las operaciones. Al elaborar la propuesta legislativa sobre servicios de pago ([tercera Directiva sobre servicios de pago/Reglamento sobre servicios de pago](#)), la Comisión no volvió a evaluar la adecuación de estas dos disposiciones a la luz de los objetivos del G20. Por último, la Comisión ha evaluado la realización de la acción clave **(33)** de la [Estrategia de Pagos Minoristas](#), pero no hayamos constancia de que se hubiera efectuado un análisis de los períodos de ejecución de los pagos internacionales transfronterizos (véase el [anexo III](#)).

#### **Escaso seguimiento de la aplicación de la norma internacional de envío de mensajes en la UE**

**70** El G20 considera que la adopción por los participantes en el mercado de la norma de mensajería financiera de la Organización Internacional de Normalización (ISO 20022) es una prioridad clave para alcanzar sus objetivos (véase el [recuadro 6](#)). Entre otras cosas, la norma ISO 20022 especifica que los mensajes deben incluir el identificador de entidad jurídica, que permite la identificación única de las entidades que participan en los pagos<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> [Directiva \(UE\) 2015/2366](#), artículos 82 y 83.

<sup>51</sup> LEI, Global Legal Entity Identifier Foundation.

## Recuadro 6

### Importancia de la norma ISO 20022 para los pagos

La norma ISO 20022 es una norma mundial para la mensajería financiera. Proporciona una metodología para describir procesos de negocio financieros utilizando un lenguaje común. La norma está respaldada por un diccionario de datos y un catálogo de mensajes (por ejemplo, para pagos), lo que la hace accesible a todos.

La norma ISO 20022 contribuirá a alcanzar los objetivos del G20 al normalizar los mensajes de pago, facilitar la interoperabilidad entre los diferentes sistemas de pago y permitir un mayor intercambio de datos a lo largo de todo el proceso de pago. Mediante la adopción de la norma ISO 20022, los proveedores de servicios de pago pueden racionalizar los procesos de pago, mejorar el seguimiento y la conciliación de las transacciones y reducir los costes.

*Fuente:* Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de la SWIFT.

**71** En la [Estrategia de Pagos Minoristas](#), la Comisión también pidió la aplicación de la norma [ISO 20022](#) antes del final de 2022 (véase la acción clave [\(30\)](#) en el [anexo III](#)). El Consejo Europeo de Pagos mantiene informada a la Comisión sobre el cumplimiento de la norma ISO 20022 con respecto a los pagos en euros de la SEPA. Sin embargo, no dispone de datos sobre el uso por los proveedores de servicios de pago europeos de la norma para los pagos transfronterizos con otras monedas y no abarcó la norma ISO 20022 en su revisión de la [segunda Directiva sobre servicios de pago](#). No obstante, la Comisión ha incluido en su propuesta de [Reglamento sobre servicios de pago](#) el requisito de que las interfaces de aplicación utilicen normas internacionales de mensajería, como las normas ISO<sup>52</sup> (véase el apartado [46](#)).

### La Comisión disponía de datos limitados para evaluar si los consumidores tenían realmente acceso a pagos más rápidos y menos costosos

**72** Durante nuestra auditoría, la Comisión no facilitó datos estadísticos ni su propio análisis sobre la velocidad (salvo respecto de los pagos inmediatos en euros), los costes, la transparencia o la accesibilidad de los pagos en la UE. En este contexto, observamos que la Comisión estaba legalmente obligada a llevar a cabo una revisión del [Reglamento sobre pagos transfronterizos](#) a más tardar en abril de 2022, en

<sup>52</sup> [Propuesta de Reglamento sobre servicios de pago](#), artículo 35.

particular con respecto a la evolución de los costes (tanto para los pagos nacionales como para los transfronterizos)<sup>53</sup>. Sin embargo, la revisión aún no se ha llevado a cabo.

**73** Los únicos datos comparables internacionalmente relativos a los pagos que pudimos identificar para analizar la evolución real de las principales funcionalidades de los pagos digitales proceden del informe anual relativo a 2023 del Consejo de Estabilidad Financiera<sup>54</sup>. El primer informe anual de este tipo se centra en el cumplimiento de los objetivos del G20. Sin embargo, el informe no muestra la UE como una región propiamente dicha, sino dentro de la región más amplia de «Europa y Asia Central». En general, el informe demuestra que el cumplimiento de los objetivos del G20 en materia de pagos sigue siendo un trabajo en curso, ya que ninguna de las regiones analizadas en el informe había cumplido ninguno de ellos en 2023.

**74** Por lo que se refiere a la velocidad, el informe del Consejo de Estabilidad Financiera indica que, en Europa y Asia Central, solo entre el 1 y el 30 % de los pagos transfronterizos se abonan en las cuentas de los clientes en el plazo de una hora. Esto se sitúa muy por debajo del objetivo del G20 del 75 %.

**75** En cuanto a los costes, el informe del FSB demostró que la media de los pagos transfronterizos minoristas en Europa y Asia Central era del 1,5 %, tanto para el envío como para la recepción de pagos transfronterizos. Sin embargo, entre el 17 y el 20 % de las transacciones tuvieron costes superiores al 3 %.

**76** Según el mismo informe, entre el 40 % y el 80 % de las operaciones, dependiendo de la modalidad de uso, son transparentes para los usuarios de los pagos. La región a la que pertenece Europa está avanzada a este respecto.

**77** La accesibilidad de los pagos (en particular, los pagos transfronterizos) puede medirse a partir de la titularidad de la cuenta. Con arreglo a la [base de datos Global Findex de 2021](#), que también fue utilizada por el Consejo de Estabilidad Financiera, más del 90 % de la población adulta de la mayoría de los Estados miembros de la UE tiene acceso a cuentas de pago, lo que les permite realizar pagos transfronterizos. Solo Rumanía (31 %), Bulgaria (16 %) y Hungría (12 %) tienen proporciones significativas de adultos sin cuenta de pago.

---

<sup>53</sup> [Reglamento \(UE\) 2021/1230](#), artículo 14.

<sup>54</sup> Consejo de Estabilidad Financiera, [Annual Progress Report on Meeting the Targets for Cross-border Payments](#), 2023.

## La Comisión aplicó la mayoría de las acciones de la Estrategia de Pagos Minoristas de 2020, pero se produjeron retrasos habituales y no siempre se alcanzaron los objetivos

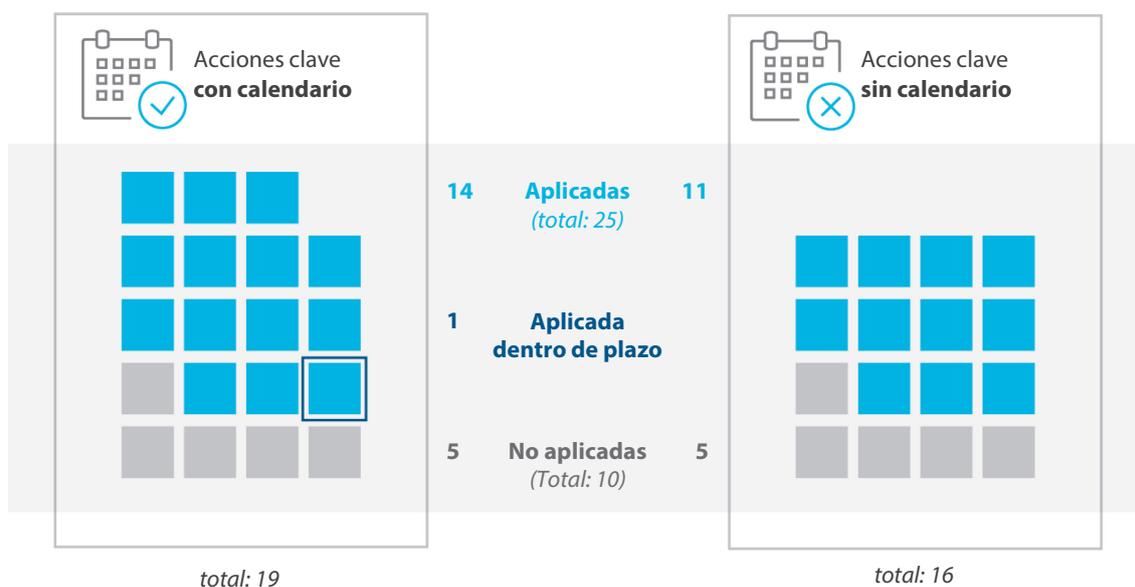
**78** Identificamos 38 acciones clave (de un total de 40) que son pertinentes para los pagos digitales en la [Estrategia de Pagos Minoristas](#) de la Comisión de 2020 (véase el [anexo I](#)). Las dos medidas restantes se referían al uso de efectivo. Se excluyeron tres acciones relacionadas con los pagos digitales debido a su prolongado plazo y a los conocimientos especializados necesarios; por tanto, evaluamos 35 medidas. La Comisión debía aplicar las medidas de manera eficaz y oportuna.

**79** Llevamos a cabo una evaluación pormenorizada de las acciones clave relacionadas con tres temas:

- autenticación reforzada de clientes (acciones clave [\(18\)](#) y [\(19\)](#) del [anexo III](#));
- discriminación de cuentas de pago (acciones clave [\(11\)](#) y [\(12\)](#) del [anexo III](#));
- supervisión de los servicios de pago (acciones clave [\(22\)](#) a [\(26\)](#) del [anexo III](#)).

**80** Según nuestra evaluación, de las 35 acciones clave, la mayoría (25) se había ejecutado (véanse la [ilustración 6](#) y el [anexo III](#)). Sin embargo, solo 14 de las acciones aplicadas tenían un calendario y solo una de ellas se había ejecutado con arreglo a este calendario. De las 13 acciones clave no aplicadas a tiempo, 7 están relacionadas con la puesta en marcha de la revisión de la Directiva sobre servicios de pago (la segunda Directiva) (véase el apartado [18](#)), que se retrasó 1 año.

## Ilustración 6 – Grado de aplicación de las acciones clave seleccionadas

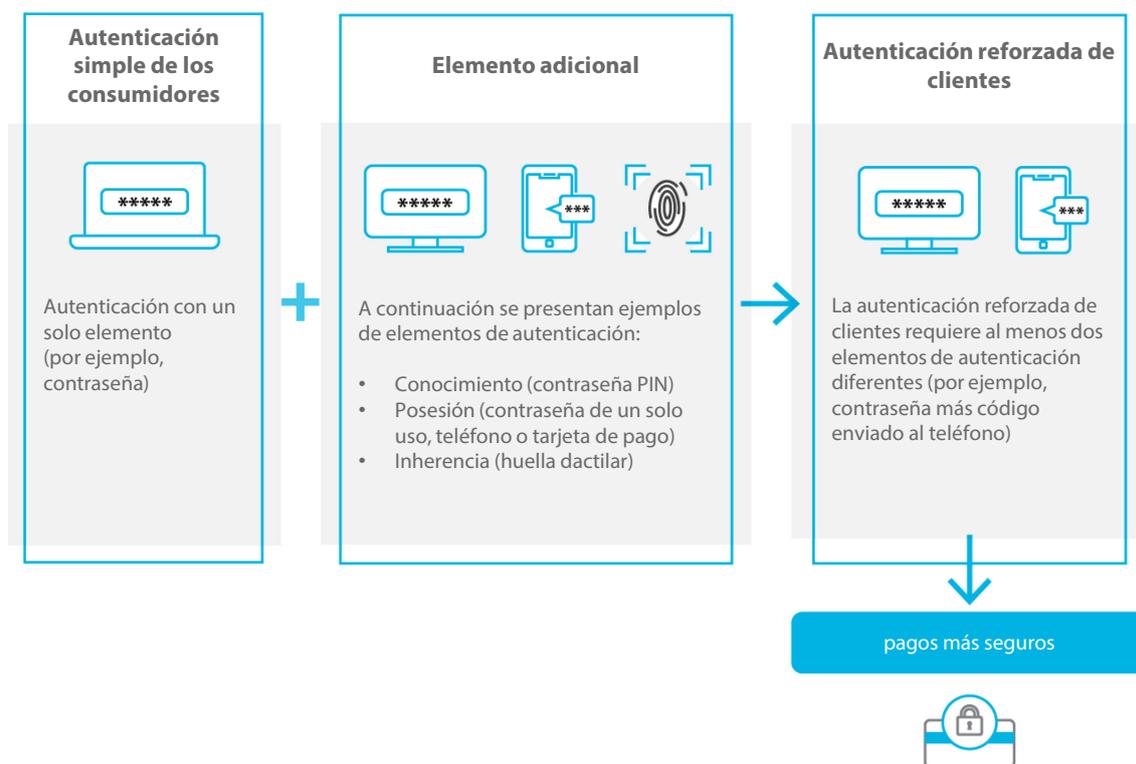


Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo.

**Las acciones de la Comisión en materia de autenticación de clientes contribuyeron a la seguridad de los pagos, pero todavía quedan retos por afrontar**

**81** Un factor importante que permite el incremento de las operaciones de pago digitales es la confianza de los consumidores en su seguridad. La [segunda Directiva sobre servicios de pago](#) introdujo un concepto de seguridad específico para las operaciones de pago electrónico, denominado autenticación reforzada de clientes. Requiere el uso de la autenticación multifactor, lo que significa que durante una operación deben utilizarse al menos dos de los tres factores de autenticación (véase la [ilustración 7](#)).

## Ilustración 7 – Autenticación reforzada de clientes



Fuente: Banco de Portugal.

### La autenticación reforzada de clientes aporta resultados en cuanto a la protección contra el fraude

**82** En 2017, la Comisión adoptó un [Reglamento Delegado](#) por el que se establecen normas para la autenticación reforzada de clientes y la comunicación segura en el marco de la [segunda Directiva sobre servicios de pago](#). El Reglamento debía entrar en vigor en septiembre de 2019. Sin embargo, debido a su complejidad, la autenticación reforzada de clientes no se aplicó plenamente hasta 2020, 6 años después de la adopción de la [segunda Directiva sobre servicios de pago](#).

**83** En las consultas con las partes interesadas sobre las propuestas legislativas relativas a servicios de pago ([tercera Directiva sobre servicios de pago/Reglamento sobre servicios de pago](#)), tres cuartas partes de los encuestados consideraban que la autenticación reforzada de clientes incrementaba la seguridad y la protección de los pagos digitales y reducía el fraude. La ABE y el BCE confirmaron en un informe conjunto que, en general, la autenticación reforzada de clientes estaba teniendo el efecto deseado de reducir el fraude<sup>55</sup>. Sin embargo, la ABE informó de que los índices de fraude en las operaciones transfronterizas eran hasta nueve veces superiores a los

<sup>55</sup> 2024 Report on payment fraud, Autoridad Bancaria Europea y Banco Central Europeo.

de las operaciones nacionales<sup>56</sup>. Las autoridades nacionales competentes y los operadores del mercado sugirieron que esto podría deberse principalmente a la insuficiente cooperación transfronteriza entre los proveedores de servicios de pago y otras partes interesadas implicadas. En las transacciones transfronterizas en las que participan países no pertenecientes al Espacio Económico Europeo, otro motivo es la aplicación desigual de la autenticación reforzada de clientes.

**84** La [tercera Directiva sobre servicios de pago/Reglamento sobre servicios de pago](#) propuestos permitirían, en caso de adoptarse, el intercambio de datos de fraude entre los proveedores de servicios de pago. Es probable que esta propuesta produzca resultados positivos, ya que estudios recientes han demostrado las ventajas del análisis colaborativo en la lucha contra el blanqueo de capitales<sup>57</sup>. A tal fin, el Parlamento Europeo y la ABE han propuesto una plataforma única de toda la UE para el intercambio de datos relacionados con el fraude<sup>58</sup>. Sin embargo, dado que los pagos inmediatos son más propensos al fraude, la ABE advirtió de que los niveles de fraude podrían seguir aumentando hasta que se apliquen plenamente las medidas de seguridad descritas en la propuesta de [tercera Directiva sobre servicios de pago/Reglamento sobre servicios de pago](#) y en el Reglamento SEPA<sup>59</sup>.

**85** La Comisión supervisó la aplicación de la autenticación reforzada de clientes y publicó un informe de evaluación que confirma su despliegue, así como su cumplimiento y los requisitos correspondientes. En el mismo informe de evaluación, la Comisión también hizo balance del impacto de la autenticación reforzada de clientes en el nivel de fraude en los pagos basándose en los datos de la ABE<sup>60</sup>. Habida cuenta de los progresos realizados, en nuestra evaluación consideramos que se habían aplicado las dos acciones clave relacionadas con la autenticación reforzada de clientes (véanse las acciones clave [\(18\)](#) y [\(19\)](#) en el [anexo III](#)).

---

<sup>56</sup> [EBA-Op/2024/01](#).

<sup>57</sup> Future of Financial Intelligence Sharing, *The case for national policy-makers to unleash the potential of payments infrastructure to identify economic crime risk*, 2024.

<sup>58</sup> [P9\\_TA\(2024\)0298](#); artículo 83 y [EBA-Op/2024/01](#).

<sup>59</sup> [EBA-Op/2024/01](#).

<sup>60</sup> [SWD\(2023\) 231 final](#), anexo 5.

## Un nuevo régimen de responsabilidad propone que se cubra únicamente la suplantación de identidad

**86** La autenticación reforzada de clientes ha sido eficaz para mejorar la seguridad de los pagos, pero los defraudadores se han adaptado a su aplicación. Como consecuencia de ello, ha surgido una nueva forma de fraude, conocida como «fraude en los pagos autorizados». Se produce cuando se engaña a una víctima para que autorice un pago a un defraudador, a menudo a través de tácticas de ingeniería social. Una subcategoría de este tipo de fraude es la «suplantación de identidad», que consiste en que un consumidor es manipulado por un tercero, que pretende estar afiliado al proveedor de servicios de pago, utilizando los datos de contacto del proveedor de servicios de pago para autorizar transacciones.

**87** Con arreglo a la propuesta legislativa de la Comisión sobre servicios de pago ([Reglamento sobre servicios de pago](#)), el proveedor de servicios de pago remitente es plenamente responsable de la suplantación de identidad, salvo si el usuario de servicios de pago ha actuado fraudulentamente o con negligencia grave. La Comisión estimó los costes resultantes para los proveedores de servicios de pago en 1 000 millones de euros<sup>61</sup>. Este número se extrapola a partir de pagos realizados voluntariamente en 2022 por cuatro grandes bancos neerlandeses, lo cual, en nuestra opinión, no constituye una base suficiente. Además, la Comisión no demostró los beneficios potenciales de la solución para los usuarios ni su proporcionalidad en cuanto a los costes para los proveedores de servicios de pago.

**88** El régimen de responsabilidad propuesto por la Comisión ofrece a los usuarios de pagos una protección menos amplia que la del Reino Unido (véase el [recuadro 7](#)). La principal diferencia es que el sistema del Reino Unido cubre todos los tipos de fraude en los pagos dentro de ciertos límites, mientras que la propuesta de la Comisión solo cubre la suplantación de identidad.

---

<sup>61</sup> SWD(2023) 231 final, p. 88.

## Recuadro 7

### Régimen de responsabilidad con respecto al fraude en los pagos autorizados en el Reino Unido

En 2019, el regulador del sistema de pagos del Reino Unido estableció un modelo de reembolso contingente para el fraude en los pagos autorizados. La participación es obligatoria para los seis mayores proveedores de servicios de pago, y voluntaria para otros proveedores de servicios de pago. Por regla general, estos proveedores de servicios de pago deben reembolsar a los ordenantes todo fraude en los pagos autorizados, a menos que se haya advertido al ordenante o este haya sido gravemente negligente.

Desde octubre de 2024, el regulador del sistema de pagos ha aplicado medidas de protección de los consumidores y de las microempresas frente a todos los tipos de estafas de pago anticipado autorizado en los pagos inmediatos. Todos los proveedores de servicios de pago están sujetos a este nuevo sistema, en virtud del cual la responsabilidad se reparte entre los proveedores de servicios de pago que envíen y reciban. Los proveedores de servicios de pago tienen que reembolsar las reclamaciones de valor comprendido entre 100 y 85 000 libras esterlinas. El regulador de los sistemas de pago divulga anualmente datos sobre el fraude en los pagos autorizados para cada uno de los 14 mayores proveedores de servicios de pago.

*Fuente:* Regulador del sistema de pagos del Reino Unido.

## A pesar de las acciones de la Comisión, persiste la discriminación basada en la ubicación de las cuentas de pago

**89** El [Reglamento SEPA](#) (véase el [recuadro 1](#)), en vigor desde 2014, prohíbe la discriminación basada en la ubicación geográfica de una cuenta de pago<sup>62</sup>, tal como se refleja en su número internacional de cuenta bancaria (IBAN). Para los ordenantes, esto significa en la práctica que, en la zona SEPA, deben tener libertad para efectuar pagos en euros desde cualquier cuenta de pago, independientemente de su ubicación. En una revisión de 2017 del [Reglamento SEPA](#)<sup>63</sup>, la Comisión reconoció que la discriminación basada en el IBAN seguía siendo un problema y se comprometió a tomar medidas contra ella en la [Estrategia de Pagos Minoristas](#) (véanse las medidas clave [\(11\)](#) y [\(12\)](#) del [anexo III](#)). La Comisión aplicó estas dos acciones clave, pero no

<sup>62</sup> Reglamento (UE) 260/2012 (Reglamento SEPA), artículos 3 y 9.

<sup>63</sup> COM(2017) 683 final.

bastaron para resolver el problema de la persistente discriminación basada en el IBAN, ya que la industria siguió pidiendo medidas<sup>64</sup>.

**90** Entre febrero de 2021 y septiembre de 2023, los usuarios notificaron casi 3 500 casos de supuesta discriminación basada en el IBAN a través de la plataforma [Accept My IBAN](#). Estos casos están relacionados con pagos transfronterizos en la zona SEPA. La plataforma es una iniciativa del sector privado que transmite reclamaciones a la autoridad competente pertinente. La discriminación basada en el IBAN se denuncia con mayor frecuencia en cuatro Estados miembros de la UE, y Francia y España representan el 31 % y el 21 % del total de los casos, respectivamente. Las denuncias afectan tanto al sector privado como al público. Es probable que los datos recogidos solo reflejen parcialmente el problema, debido a la falta de concienciación de los ciudadanos de la UE y al hecho de que también existen otros canales para denunciar casos de discriminación.

**91** El [Reglamento SEPA](#) obligaba a los Estados miembros a notificar a la Comisión sus normas sobre sanciones en caso de incumplimiento del Reglamento, incluida la discriminación basada en el IBAN, a más tardar a mediados de 2013. Sin embargo, nueve Estados miembros no informaron a la Comisión de sus normas hasta el primer trimestre de 2017, es decir, tres años y medio después de la fecha límite para la notificación, en respuesta a un [cuestionario](#). En julio de 2024, Francia no había informado aún a la Comisión, a pesar de haber introducido el nuevo sistema de sanciones en 2021. El número de casos en Francia ha disminuido significativamente tras la introducción del sistema (véase el [recuadro 8](#)).

### **Recuadro 8 – Medidas contra la discriminación basada en el IBAN en Francia**

Acciones destinadas a limitar la discriminación basada en el IBAN en Francia:

- El Parlamento francés adoptó [sanciones](#) por discriminación basada en el IBAN de hasta 375 000 euros en octubre de 2021.
- Las [autoridades francesas](#) lanzaron campañas de sensibilización dirigidas a las partes interesadas (federaciones y asociaciones profesionales, administradores públicos) y anunciaron investigaciones sobre el terreno para evaluar el cumplimiento del Reglamento SEPA.

---

<sup>64</sup> [Blog](#), Accept My IBAN (25 de octubre de 2023).

**92** El Reglamento SEPA establece que las sanciones por discriminación basada en el IBAN deben ser efectivas, proporcionadas y disuasorias, pero no obliga a la Comisión a evaluarlas<sup>65</sup>. Constatamos que las sanciones variaban significativamente entre los Estados miembros. Las sanciones mínimas oscilan entre 250 euros y 10 000 euros, aunque no todos los países han fijado mínimos. Las sanciones máximas oscilan entre 3 500 euros y (en el caso de las empresas) 10 millones de euros, más un importe máximo del 10 % del volumen de negocios anual. El European Forum for Innovation in Payments, una iniciativa conjunta de la Comisión y del BCE, sugirió que las autoridades competentes impusieran multas proporcionales al coste del cumplimiento<sup>66</sup>, pero esto aún no ha dado lugar a ningún ajuste de los niveles de las multas.

**93** En el contexto del control divergente del cumplimiento entre los Estados miembros, observamos que el Reglamento SEPA no se menciona en el [Reglamento \(UE\) 2017/2394](#) sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores. Entre otras disposiciones, este último Reglamento establece las competencias mínimas de investigación y ejecución de las autoridades competentes en los casos de infracciones transfronterizas.

**94** Más allá de las propuestas legislativas, la Comisión ha intensificado sus esfuerzos en la lucha contra la discriminación basada en el IBAN del modo siguiente:

- debatiendo la cuestión de la discriminación basada en el IBAN en diversos foros, como el [European Forum for Innovation in Payments](#);
- enviando cartas en las que se pide a las autoridades competentes de Francia, Alemania, Irlanda, Italia y España que garanticen la aplicación efectiva del Reglamento SEPA (acción clave **(11)** del [anexo III](#));
- iniciando procedimientos piloto de la UE contra Alemania, España, Francia y Austria;

---

<sup>65</sup> [Reglamento \(UE\) n.º 260/2012](#), artículo 11.

<sup>66</sup> [European Forum for Innovation in Payments](#), Banco Central Europeo (12 de febrero de 2024).

- o emitiendo una decisión de infracción contra España en relación con la legislación que impedía a las personas pagar impuestos desde una cuenta en otro Estado miembro de la UE (acción clave **(12)** del *anexo III*).
- o lanzando una campaña de comunicación para aumentar la sensibilización de los ciudadanos, las empresas y las autoridades públicas de la UE.

**95** Además, la Comisión colabora con los Estados miembros a través del [Grupo de Trabajo para el Cumplimiento de la Legislación sobre el Mercado Único](#), que apoya una mejor aplicación de las normas del mercado único y las iniciativas para hacer frente a los obstáculos más acuciantes del mercado único. En septiembre de 2023, el grupo de trabajo acordó el lanzamiento de un proyecto para eliminar la discriminación basada en el IBAN de los sectores público y privado en determinados ámbitos. En el momento de la auditoría, el grupo de trabajo estaba evaluando el alcance de la discriminación basada en el IBAN en el sector público y en el sector de las telecomunicaciones con el fin de identificar las razones subyacentes<sup>67</sup>.

**96** En 2023, la ABE señaló el creciente fenómeno de los IBAN virtuales, método utilizado por los proveedores de servicios de pago para responder a la discriminación basada en el IBAN. IBAN virtuales que no están directamente vinculados a una cuenta de pago física, sino que redirigen los pagos entrantes a los IBAN asociados a dichas cuentas<sup>68</sup>. En un [informe que subrayaba los riesgos y desafíos de los IBAN virtuales](#), la ABE constató que el uso de estos causaba problemas relacionados con el blanqueo de capitales, la protección de los consumidores y los depositantes, la autorización y el régimen de «pasaporte», y el arbitraje regulador. En este contexto, observamos que, a diferencia de la [Directiva contra el blanqueo de capitales](#) y la [segunda Directiva sobre servicios de pago](#), el [Reglamento SEPA](#) no entra en el ámbito de las actividades de la ABE<sup>69</sup>. Por consiguiente, la ABE no puede evaluar la convergencia en materia de supervisión de las autoridades nacionales competentes en esta materia.

---

<sup>67</sup> Grupo de Trabajo para el Cumplimiento de la Legislación sobre el Mercado Único, *Report 2022-2023*, pp. 17 y 18.

<sup>68</sup> EBA/REP/2023/18, sección 2.7.

<sup>69</sup> Reglamento (UE) n.º 1093/2010, artículo 1.

**En el ámbito de la supervisión, la acción de la Comisión no ha logrado crear unas condiciones de competencia equitativas para las empresas que operan en diferentes países de la UE**

**97** La [Estrategia de Pagos Minoristas](#) de la Comisión incluía el objetivo de establecer una supervisión y vigilancia del ecosistema de pagos con perspectivas de futuro.

**98** De conformidad con la [Estrategia de Pagos Minoristas](#), la Comisión ha evaluado los riesgos derivados de los servicios no regulados y las exenciones<sup>70</sup> enumeradas en la Directiva sobre servicios de pago ([segunda Directiva sobre servicios de pago](#)). Además, con la adopción de la propuesta legislativa relativa a los servicios de pago ([tercera Directiva sobre servicios de pago/Reglamento sobre servicios de pago](#)), la Comisión tiene la intención de integrar la Directiva sobre dinero electrónico con la ([tercera Directiva sobre servicios de pago/Reglamento sobre servicios de pago](#)), proporcionando así más claridad a los participantes en el mercado. En 2023, el Parlamento y el Consejo adoptaron el [Reglamento \(UE\) 2023/1114](#) relativo a los mercados de criptoactivos, tal como propuso la Comisión. Estas medidas abordan las acciones clave [\(22\)](#) a [\(25\)](#) (véase el [anexo III](#)), que consideramos aplicadas.

**99** En 2023, la ABE llevó a cabo su primera revisión *inter pares*<sup>71</sup> de las autoridades nacionales competentes (ANC) en el ámbito de los servicios de pago, como medio para lograr la convergencia de la supervisión. La ABE constató que las ANC respetaban en gran medida sus directrices sobre la información para la autorización y el registro en virtud de la [segunda Directiva sobre servicios de pago](#)<sup>72</sup>. Sin embargo, algunas ANC no piden a los solicitantes que faciliten toda la información establecida en las directrices. Esto significa que los solicitantes están sujetos a diferentes expectativas de supervisión cuando solicitan la autorización.

**100** La Comisión ha reconocido que existen problemas relacionados con la aplicación y el cumplimiento divergentes de la [segunda Directiva sobre servicios de pago](#). Estas medidas afectan directamente a la competencia entre proveedores de servicios de pago, al crear diferentes condiciones reglamentarias en los distintos Estados miembros. Estas diferencias obedecen a una interpretación divergente de las normas, que favorecen el arbitraje regulatorio, lo que conduce a la concentración de

---

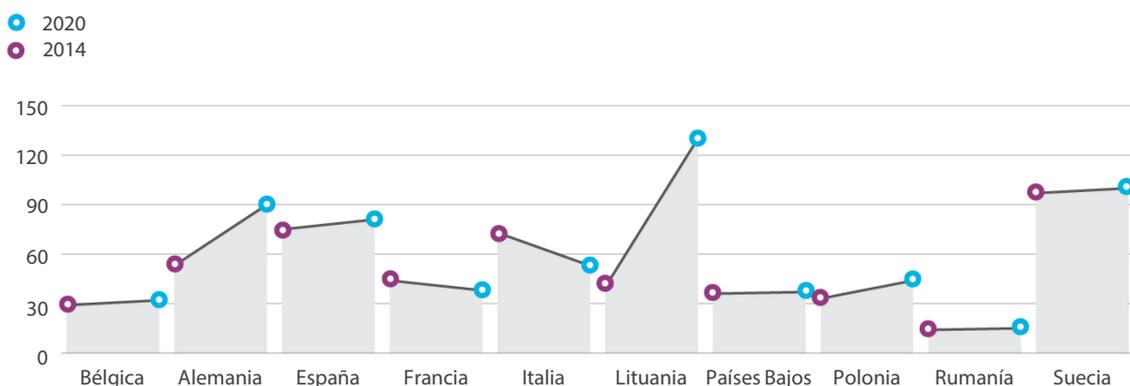
<sup>70</sup> SWD(2023) 231 final, pp. 15, 153 y 162.

<sup>71</sup> EBA/REP/2023/01.

<sup>72</sup> EBA-GL-2017-09.

proveedores terceros en países que las interpretan de manera más favorable<sup>73</sup>. En general, el número de proveedores terceros en la UE aumentó en 126 entre 2014 y 2020, y casi todo el crecimiento se produjo en dos Estados miembros (véase la *ilustración 8*).

### Ilustración 8 – Número de proveedores terceros autorizados conforme a la segunda Directiva sobre servicios de pago



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, a partir de datos de la Comisión.

**101** Las partes interesadas, incluidas las autoridades europeas de supervisión y las ANC, han sugerido públicamente varias formas de mejorar el marco o las prácticas de supervisión. Abogan por una mejor orientación, una mayor transparencia y normas mejor adaptadas a los avances tecnológicos. Las ANC también han pedido que se refuercen las competencias de supervisión con respecto a las grandes empresas informáticas («BigTechs») que prestan los denominados servicios de pago de etiqueta blanca. Los socios de etiqueta blanca celebran acuerdos contractuales con entidades de crédito o de pago que utilizan su propio nombre para la prestación de servicios de pago para los que no están autorizadas (véase el *anexo IV*). Las autoridades europeas de supervisión insistieron en actualizar la *Comunicación interpretativa de la Comisión* de 1997 sobre la libre prestación de servicios<sup>74</sup>.

**102** El problema de las divergencias en la supervisión de las ANC ha dado lugar a unas condiciones de competencia desiguales para los proveedores de servicios de pago, pero la Comisión solo lo ha abordado en una medida muy limitada. Las ANC han planteado la cuestión del etiquetado blanco y han pedido competencias adicionales, pero sus sugerencias no se han abordado hasta la fecha en la propuesta de la Comisión relativa a los servicios de pago. En general, consideramos que la acción clave **(26)** del

<sup>73</sup> SWD(2023) 231 final, p. 20.

<sup>74</sup> SEC 2022 01 e informe de la ABE sobre los posibles obstáculos a la prestación transfronteriza de servicios bancarios y de pago.

*anexo III* no se ha aplicado, ya que no encontramos una evaluación exhaustiva de los vínculos adecuados entre la supervisión de los servicios de pago y la vigilancia de los sistemas, regímenes e instrumentos de pago.

## Conclusiones y recomendaciones

**103** En general, concluimos que el enfoque de la UE con respecto a los pagos digitales ha contribuido a hacerlos más seguros, rápidos y baratos, aunque se dispone de datos limitados para evaluar la contribución de manera precisa. Identificamos dos aspectos clave del marco regulador de la UE que requieren más atención: En primer lugar, los criterios para evaluar la adecuación de las intervenciones en los precios no están claros y no hay revisiones periódicas. En segundo lugar, hay lagunas en el marco jurídico en relación con el intercambio de datos sobre cuentas en la banca abierta.

**104** La UE cuenta con un marco jurídico avanzado para los pagos digitales, que se ha ampliado y revisado en la última década para reflejar la rápida evolución del sector. Un hito fundamental a este respecto fue la revisión de la segunda Directiva sobre servicios de pago, que consideramos exhaustiva en la mayoría de los aspectos (véanse los apartados [18](#) a [22](#)).

**105** Por lo general, las intervenciones en los precios tratan de reducir los efectos negativos de los falseamientos de la competencia o de perseguir objetivos políticos específicos, potencialmente en favor de los consumidores. Sin embargo, las intervenciones en los precios son intrusivas, ya que crean limitaciones en la forma en que los participantes en el mercado pueden cobrar por sus servicios y afectan a la transparencia de costes para los consumidores. Constatamos que los actos jurídicos de base sobre pagos digitales no especifican criterios claros para evaluar si las intervenciones están justificadas o cuánto tiempo deben aplicarse. Incluyen revisiones puntuales, pero no hay requisitos para las revisiones periódicas (véanse los apartados [23](#) a [27](#)).

**106** Constatamos que, en algunas de las intervenciones existentes relacionadas con los pagos con tarjeta, la Comisión no pudo demostrar que los efectos positivos para los consumidores fueran claramente superiores a los negativos. La ausencia de datos exhaustivos, fiables y actualizados impide a la Comisión supervisar eficazmente el impacto de las intervenciones en los precios. Uno de los motivos de la disponibilidad limitada de datos es la existencia de acuerdos de no divulgación de los sistemas de tarjetas, que impiden a los comerciantes, emisores y adquirentes compartir datos sobre las comisiones relacionadas con los pagos con tarjeta (véanse los apartados [28](#) a [44](#)).

**107** Otro elemento importante del marco legislativo de la UE para los pagos digitales está relacionado con la banca abierta. En este ámbito, las principales deficiencias radican en la falta de normalización y en los insuficientes mecanismos de supervisión de la banca abierta. También persisten los obstáculos al intercambio de datos, debido a la falta de incentivos financieros para los titulares de información sobre pagos e interfaces no normalizadas. La evaluación de la Comisión sobre la posibilidad de introducir una compensación para la banca abierta no se basó en un análisis cuantitativo ni abarcó el impacto del modelo propuesto de banca abierta en la rentabilidad de los titulares de los datos de las cuentas (principalmente bancos). También constatamos que el hecho de que los datos sean insuficientes menoscaba la capacidad de la Comisión para llevar a cabo un análisis exhaustivo de la política sobre la banca abierta (véanse los apartados [45](#) a [59](#)).

### **Recomendación 1 – Establecer criterios para las intervenciones en los precios en el ámbito de los pagos digitales y llevar a cabo revisiones periódicas**

---

La Comisión debería:

- a) Establecer criterios para determinar las circunstancias en que se justifica cada tipo de intervención en los precios, en caso necesario iniciando una propuesta legislativa.
- b) Llevar a cabo revisiones periódicas de las intervenciones en los precios en el mercado de pagos (como el límite máximo de la tasa de intercambio y la prohibición de recargos).
- c) Abordar las limitaciones causadas por los acuerdos de no divulgación para poder recopilar datos relativos a los costes de las intervenciones en los precios, como el límite máximo de las tasas de intercambio y la prohibición de recargos, en caso necesario, iniciando una propuesta legislativa.

**Fecha de aplicación prevista: a) final de 2027, b) la fecha de la primera revisión debe determinarse caso por caso, pero, a más tardar, final de 2028, y c) final de 2027.**

## Recomendación 2 — Desarrollar y aplicar una estrategia de seguimiento de datos en el ámbito de los pagos digitales

---

La Comisión debería desarrollar y aplicar una estrategia de seguimiento de los datos en el ámbito de los pagos digitales (en particular en lo que se refiere a las intervenciones en los precios y a la banca abierta) para determinar qué tipos de datos son necesarios para tomar decisiones políticas informadas, las fuentes de dichos datos, la frecuencia de su recogida y los requisitos para recabarlos de manera eficaz y eficiente.

**Fecha de aplicación prevista: Final de 2027**

**108** Se desconoce en gran medida el impacto de las políticas de la UE en los pagos digitales, porque la Comisión no ha establecido un sistema de seguimiento eficaz. En particular, la Comisión no ha especificado indicadores para medir la velocidad, los costes, la accesibilidad y la transparencia reales de los pagos ni ha fijado objetivos aplicables para los diferentes tipos de pagos. El G-20, en cambio, sí ha establecido tales objetivos. Estos indicadores también proporcionarían un marco útil para la Comisión en la elaboración de propuestas legislativas y en la evaluación de su posible impacto. Además, y lo que es aún más importante, la Comisión no tiene acceso a los datos más pertinentes, que suelen estar en poder de los proveedores de servicios de pago. Algunas de las acciones de la Comisión pueden mejorar la transparencia, la rapidez y los costes de los pagos. La Comisión espera avances significativos en cuanto a la rapidez a través del creciente uso de pagos inmediatos en el futuro. Sin embargo, la falta de datos sigue siendo un factor clave que restringe la capacidad de la Comisión para evaluar la evolución del mercado de pagos de la UE (véanse los apartados [62](#) a [77](#)).

## Recomendación 3 — Proponer indicadores de rendimiento y fijar objetivos para los pagos digitales

---

Para evaluar la eficacia de las políticas de pago de la UE, la Comisión debería definir indicadores que permitan medir los costes, la rapidez, la transparencia y la accesibilidad de los pagos digitales y fijar objetivos específicos para ellos en el ámbito de la UE.

**Fecha de aplicación prevista: Final de 2025**

**109** Por último, la Comisión ha aplicado la mayoría de las acciones clave establecidas en su [Estrategia de Pagos Minoristas](#) de 2020, pero los retrasos en la ejecución han sido habituales (véanse los apartados [78](#) a [80](#)). En nuestro examen pormenorizado de acciones clave relacionadas con tres temas seleccionados constatamos que, incluso cuando se aplicaron plenamente, las acciones no siempre alcanzaron sus objetivos previstos:

- La autenticación reforzada de clientes ha demostrado su eficacia, pero los defraudadores se han adaptado aprovechando el fraude en los pagos para eludir las nuevas medidas de seguridad. El nuevo régimen de responsabilidad de la UE propuesto por la Comisión se centra en la suplantación de identidad y no cubre todos los tipos de fraude en los pagos (véanse los apartados [81](#) y [88](#)).
- Por lo que se refiere a la discriminación basada en la ubicación de las cuentas de pago, la Comisión ha intensificado sus esfuerzos, pero todavía no ha logrado garantizar que los pagos no se denieguen debido a un IBAN extranjero. Esta discriminación, a pesar de estar prohibida por el Reglamento SEPA, sigue siendo un problema real para los consumidores de toda la UE. Las lagunas normativas (como el hecho de que la aplicación del Reglamento SEPA no esté incluida en el ámbito de las actividades de la ABE o de la cooperación entre las autoridades nacionales), afectan negativamente a la eficacia de las medidas para luchar contra este problema. Las sanciones por discriminación basada en el IBAN varían considerablemente entre Estados miembros, y la Comisión no está obligada a evaluar si estas sanciones son efectivas, proporcionadas y disuasorias. La discriminación basada en la ubicación de las cuentas de pago ha dado lugar a un mayor uso de los IBAN virtuales, lo que implica varios riesgos. La ABE ya ha señalado estos riesgos en un informe reciente (véanse los apartados [89](#) a [96](#)).
- En el ámbito de la supervisión, la acción de la Comisión no ha logrado crear unas condiciones de competencia equitativas para las empresas que operan en diferentes países de la UE. Debido a las divergencias en las interpretaciones de las normas sobre autorización y registro, las empresas de servicios de pago se encuentran principalmente en países en los que las normas se interpretan de manera más favorable. Además, la Comisión no ha dado seguimiento a los llamamientos de las autoridades nacionales para reforzar sus competencias de supervisión con respecto a las grandes empresas tecnológicas con amplias redes de clientes (véanse los apartados [97](#) a [102](#)).

## Recomendación 4 – Luchar contra la discriminación basada en la ubicación de las cuentas de pago mediante la mejora de las normas de aplicación y el análisis de las cuentas de pago virtuales

---

La Comisión debería:

- a) Proponer la inclusión de una referencia al [Reglamento SEPA](#) en el [Reglamento \(UE\) 2017/2394](#), sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores.
- b) proponer la inclusión de la aplicación del [Reglamento SEPA](#) en el ámbito de las actividades de la ABE.
- c) evaluar exhaustivamente si los IBAN virtuales requieren más acciones en el ámbito de la UE, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, los riesgos indicados en el informe de la ABE.

**Fecha de aplicación prevista: Final de 2027**

## Recomendación 5 – Redoblar los esfuerzos para lograr unas condiciones de competencia equitativas en materia de autorización y supervisión

---

Recomendamos a la Comisión:

- a) Proporcionar a las autoridades nacionales competentes una interpretación detallada de la autorización y el registro de los proveedores de servicios de pago.
- b) Actualizar sus orientaciones sobre la libre prestación de servicios para reflejar los requisitos tecnológicos actuales.
- c) Evaluar la necesidad de introducir medidas para mejorar la transparencia intragrupo de las grandes empresas tecnológicas y establecer un intercambio de información entre las autoridades nacionales competentes para una supervisión más eficaz en los Estados miembros.

**Fecha de aplicación prevista: Final de 2027 para las letra a) y b), y mediados de 2028 para la letra c)**

El presente informe ha sido aprobado por la Sala IV, presidida por Mihails Kozlovs, Miembro del Tribunal de Cuentas, en Luxemburgo, en su reunión de 26 de noviembre de 2024.

*Por el Tribunal de Cuentas Europeo*

Tony Murphy  
*Presidente*

# Anexos

## Anexo I – Visión de la Comisión sobre los pagos minoristas de la UE

La Comisión definió en su [Estrategia de Pagos Minoristas](#) la visión y los pilares clave de las acciones.

La **visión** de la Comisión es la siguiente:

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

La estrategia de la Comisión se centra en cuatro **pilares clave** interrelacionados:

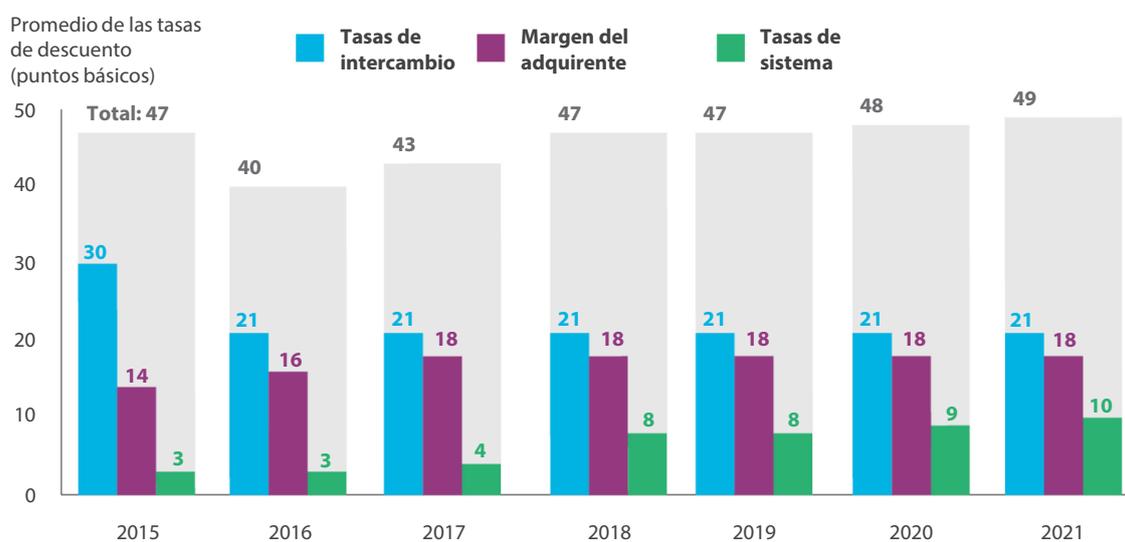
- i) más soluciones de pago digital e inmediato de alcance paneuropeo;
- ii) mercados de pagos minoristas innovadores y competitivos;
- iii) sistemas de pagos minoristas, y otras infraestructuras de apoyo, eficientes e interoperables; y
- iv) pagos internacionales eficientes, incluidas las remesas.

## Anexo II – Estudios recientes sobre las tasas de descuento

Durante la presente auditoría, hemos identificado tres estudios que podrían indicar que las tasas de descuento distintas de las tasas de intercambio no son insignificantes.

En primer lugar, el [CMSPI & Zephyre Scheme Fee Study](#) de 2021 sugiere que la reducción de las tasas de intercambio tras la introducción del Reglamento sobre las tasas de intercambio quedó compensada por un aumento de otros componentes de las tasas de descuento, principalmente las tasas de sistema, a lo largo del tiempo. Según este estudio, las tasas de intercambio representaron solo el 43 % de las tasas de descuento en 2021, mientras que el 57 % restante estaba integrado por el margen del adquirente y las tasas de sistema (véase la [ilustración 9](#)).

### Ilustración 9 – Composición de las tasas de descuento 2015-2021



Tasas de intercambio; Tasas de descuento.

Fuente: CMSPI & Zephyre Scheme Fee Study (2021).

En segundo lugar, el EHI Retail Institute e.V. publica un informe anual sobre los servicios de pago del sector minorista en Alemania. A partir de datos de 2023, dicha entidad constató que las tasas de las tarjetas de crédito para los sistemas internacionales de tarjetas oscilaban entre el 0,47 % para los grandes comerciantes y el 1,81 % para los pequeños comerciantes, muy por encima de los límites máximos de las tasas de intercambio<sup>75</sup>.

<sup>75</sup> EHI, *Studie: Zahlungssysteme im Einzelhandel 2023*, 2023.

En tercer lugar, en 2024, la Comisión llevó a cabo un estudio realizado por Valdani Vicari & Associati (VVA) y una empresa mundial de recopilación de datos para analizar la evolución de los mercados de pagos basados en tarjetas, incluidas las tasas de intercambio y las tasas de descuento. El estudio abarcó 11 Estados miembros y constató, entre otras cosas, que en 2022 las tasas de descuento para tarjetas de débito y tarjetas de crédito ascendían al 0,44 % y al 0,60 %, respectivamente<sup>76</sup>, muy por encima también de los límites máximos de las tasas de intercambio. Habida cuenta de los limitados datos disponibles, los expertos no pudieron llevar a cabo un análisis exhaustivo. A efectos de ese estudio, algunos datos sobre los sistemas internacionales de tarjetas no pudieron obtenerse debido a acuerdos de no divulgación, entre otras razones.

---

<sup>76</sup> Hausemer, P., Patroclou, N., Bosch Chen, I., Gorman, N. *et al.*, *Study on developments in card-based payment markets*, 2024.

### Anexo III – Acciones clave evaluadas en la auditoría

Acción clave	¿Para qué fecha?	¿Cubierta por?	¿Aplicada?	¿A tiempo?
1) La Comisión examinará el número de proveedores de servicios de pago, así como el número de cuentas que pueden enviar y recibir transferencias SEPA inmediatas.	2020	Documento de trabajo de la Comisión SWD(2022) 546 final Apartados 66 a 68	Sí	No
2) La Comisión evaluará si estas cifras son satisfactorias y decidirá si es adecuado proponer legislación.	2021	Documento de trabajo de la Comisión SWD(2022) 546 final Apartados 66 a 68	Sí	No
3) La Comisión evaluará si sería adecuado exigir que las partes interesadas pertinentes se adhieran a todas las funcionalidades adicionales de la transferencia SEPA inmediata o a un subconjunto de ellas.	No se menciona ninguna fecha específica	Documento de trabajo de la Comisión SWD(2022) 546 final Apartados 66 a 68	Sí	s.o.

Acción clave	¿Para qué fecha?	¿Cubierta por?	¿Aplicada?	¿A tiempo?
4) La Comisión evaluará hasta qué punto las medidas de protección de los consumidores existentes en la UE (por ejemplo, los derechos de reembolso) pueden proporcionar a los consumidores que efectúan pagos inmediatos el alto nivel de protección que ofrecen otros instrumentos de pago.	Al revisar la segunda Directiva sobre servicios de pago	Documento de trabajo de la Comisión SWD(2022) 546 final Apartados 66 a 68	Sí	No, debido al retraso en el inicio de la revisión de la segunda Directiva sobre servicios de pago
5) La Comisión evaluará el impacto de las comisiones cobradas a los consumidores por los pagos inmediatos y, en su caso, exigirá que no sean superiores a las cobradas por las transferencias regulares.	No se menciona ninguna fecha específica	Documento de trabajo de la Comisión SWD(2022) 546 final Apartados 66 a 68	Sí	s.o.
6) La Comisión examinará si deben adoptarse medidas específicas para mejorar la eficacia de la gestión de crisis de los sistemas de pago y garantizar medidas de mitigación sólidas sobre el riesgo de liquidez para las entidades financieras derivado de la salida rápida y fácil de fondos a través de pagos inmediatos.	No se menciona ninguna fecha específica	Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: SWD(2022) 546 final	Sí	s.o.

Acción clave	¿Para qué fecha?	¿Cubierta por?	¿Aplicada?	¿A tiempo?
7) En el contexto de los pagos inmediatos, la Comisión investigará si es necesario adoptar medidas adicionales para hacer frente a otros riesgos específicos, como el blanqueo de capitales, la financiación del terrorismo y los correspondientes delitos subyacentes.	No se menciona ninguna fecha específica	Documento de trabajo de la Comisión SWD(2022) 546 final	Sí	s.o.
8) La Comisión estudiará la viabilidad de desarrollar una etiqueta, acompañada de un logotipo visible, para las soluciones de pago paneuropeas admisibles.	2023	El estudio de esta posibilidad por parte la Comisión está pendiente	No	No
9) La Comisión estudiará formas de facilitar el despliegue de especificaciones europeas para los pagos sin contacto basados en tarjetas, por ejemplo a través de programas de financiación de la UE.	2023	El estudio de esta posibilidad por parte la Comisión está pendiente	No	No
10) La Comisión apoyará la modernización y simplificación de los mecanismos de aceptación de pagos de los comerciantes de la UE, permitiendo, por ejemplo, que las cajas registradoras emitan recibos electrónicos.	2023	El apoyo de la Comisión está pendiente	No	No
11) La Comisión recuerda a las autoridades nacionales competentes sus obligaciones de control del cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento SEPA.	No se menciona ninguna fecha específica	Apartado 94	Sí	s.o.

Acción clave	¿Para qué fecha?	¿Cubierta por?	¿Aplicada?	¿A tiempo?
12) La Comisión seguirá de cerca los casos de incumplimiento con arreglo al Reglamento SEPA e iniciará los procedimientos de infracción necesarios.	No se menciona ninguna fecha específica	Apartados <b>94</b> y <b>95</b>	Sí	s.o.
13) La Comisión estudiará formas de promover el uso de la identidad electrónica (eID) para apoyar la realización de una autenticación reforzada de clientes.	No se menciona ninguna fecha específica	Propuesta legislativa por la que se establece un Marco para una Identidad Digital Europea	Sí	s.o.
14) La Comisión llevará a cabo un estudio sobre el nivel de aceptación de los pagos digitales en la UE.	2022	El estudio está pendiente	No	No
15) Para apoyar la emisión de un euro digital, la Comisión colaborará estrechamente con el BCE en los objetivos y las opciones de actuación que garanticen un alto nivel de complementariedad.	No se menciona ninguna fecha específica	Propuesta legislativa relativa a la instauración del euro digital	Sí	s.o.

Acción clave	¿Para qué fecha?	¿Cubierta por?	¿Aplicada?	¿A tiempo?
16) La Comisión iniciará una revisión exhaustiva de la aplicación y el impacto de la segunda Directiva sobre servicios de pago.	2021	Propuestas legislativas sobre servicios de pago (Reglamento sobre servicios de pago/Tercera Directiva sobre servicios de pago) Apartados <b>18</b> a <b>21</b>	Sí	No
17) La Comisión tiene previsto presentar una propuesta legislativa para un marco de finanzas abiertas.	2022	Las propuestas legislativas sobre un marco para el acceso a los datos financieros Apartado <b>51</b>	Sí	No
18) La Comisión debe supervisar cuidadosamente la aplicación de los requisitos de autenticación reforzada de clientes.	No se menciona ninguna fecha específica	Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD(2023) 231 final.	Sí	s.o.

Acción clave	¿Para qué fecha?	¿Cubierta por?	¿Aplicada?	¿A tiempo?
19) La Comisión hará balance del impacto de la autenticación reforzada de clientes en el nivel de fraude en los pagos en la UE y estudiará si deben considerarse medidas adicionales para hacer frente a nuevos tipos de fraude.	Al revisar la segunda Directiva sobre servicios de pago	<a href="#">Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD(2023) 231 final.</a>	Sí	No, debido al retraso en el inicio de la revisión de la Directiva sobre servicios de pago
20) La Comisión debería proponer un Reglamento sobre la resiliencia operativa digital de los sectores financieros en toda la UE.	2020	<a href="#">Propuesta de Reglamento sobre la resiliencia operativa digital del sector financiero</a>	Sí	Sí
21) La Comisión volverá a examinar los límites legales vigentes para los pagos sin contacto.	Al revisar la segunda Directiva sobre servicios de pago	<a href="#">Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD(2023) 231 final.</a>	Sí	No, debido al retraso en el inicio de la revisión de la segunda Directiva sobre servicios de pago

Acción clave	¿Para qué fecha?	¿Cubierta por?	¿Aplicada?	¿A tiempo?
22) La Comisión evaluará cualquier nuevo riesgo derivado de los servicios no regulados.	Al revisar la segunda Directiva sobre servicios de pago	Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD(2023) 231 final.	Sí	No, debido al retraso en el inicio de la revisión de la Directiva sobre servicios de pago
23) Asimismo, la Comisión valorará la idoneidad de las exenciones recogidas en la segunda Directiva sobre servicios de pago y la necesidad de introducir cambios en los requisitos prudenciales, operativos y de protección de los consumidores.	Al revisar la segunda Directiva sobre servicios de pago	Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD(2023) 231 final.	Sí	No, debido al retraso en el inicio de la revisión de la Directiva sobre servicios de pago
24) La Comisión adaptará la segunda Directiva sobre servicios de pago y la Directiva sobre dinero electrónico mediante la inclusión de la emisión de dinero electrónico como servicio de pago en la propuesta legislativa sobre servicios de pago.	Al revisar la segunda Directiva sobre servicios de pago	Propuestas legislativas sobre servicios de pago de la tercera Directiva sobre servicios de pago/(Reglamento sobre servicios de pago)	Sí	No, debido al retraso en el inicio de la revisión de la Directiva sobre servicios de pago

Acción clave	¿Para qué fecha?	¿Cubierta por?	¿Aplicada?	¿A tiempo?
25) La Comisión someterá a los emisores de fichas de dinero electrónico a disposiciones adicionales que complementen la Directiva sobre dinero electrónico.	No se menciona ninguna fecha específica	Reglamento relativo a los mercados de criptoactivos	Sí	s.o.
26) La Comisión garantizará, cuando sea necesario, los vínculos adecuados entre la supervisión de los servicios de pago y la vigilancia de los sistemas, regímenes e instrumentos de pago.	No se menciona ninguna fecha específica	Está pendiente la evaluación de la Comisión de los oportunos vínculos	No	s.o.
27) La Comisión estudiará la posibilidad de ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva sobre la firmeza de la liquidación para incluir a las entidades de pago.	2020	Modificación de la Directiva sobre firmeza de la liquidación	Sí	No
28) La Comisión examinará la conveniencia de proponer legislación destinada a garantizar el derecho de acceso a las infraestructuras técnicas en condiciones justas, razonables y no discriminatorias.	No se menciona ninguna fecha específica	Reglamento relativo a un mercado único de servicios digitales	Sí	s.o.
29) La Comisión espera que los operadores de sistemas de pago pertinentes faciliten los vínculos entre los sistemas europeos y los sistemas de pago inmediato de terceros países.	No se menciona ninguna fecha específica	Esta expectativa de la Comisión está pendiente	No	s.o.

Acción clave	¿Para qué fecha?	¿Cubierta por?	¿Aplicada?	¿A tiempo?
30) La Comisión pide la aplicación de normas internacionales mundiales como la norma ISO 20022.	2022	La petición de la Comisión está pendiente  Apartados <b>70</b> y <b>71</b>	Sí	No
31) La Comisión anima a los proveedores de servicios de pago a utilizar la Global Payment Initiative de la Sociedad de Telecomunicaciones Financieras Interbancarias Mundiales (SWIFT).	No se menciona ninguna fecha específica	El llamamiento de la Comisión está pendiente	No	s.o.
32) La Comisión evaluará si es necesario mejorar la transparencia de las operaciones internacionales transfronterizas.	Al revisar la segunda Directiva sobre servicios de pago	Apartado <b>65</b>	Sí	No, debido al retraso en el inicio de la revisión de la Directiva sobre servicios de pago
33) Dado que los pagos inmediatos también pasan a ser norma internacional, la Comisión evaluará, en el contexto de la revisión de la segunda Directiva sobre servicios de pago, la conveniencia de exigir que el plazo máximo de aplicación en las operaciones de dos ramas se aplique también a las operaciones de una sola rama.	Al revisar la segunda Directiva sobre servicios de pago	La evaluación por la Comisión está pendiente	No	No

Acción clave	¿Para qué fecha?	¿Cubierta por?	¿Aplicada?	¿A tiempo?
34) La Comisión sigue con interés la labor que se está llevando a cabo en el marco del Consejo Europeo de Pagos con vistas a la posibilidad de armonizar en mayor medida las normas técnicas y los protocolos de mensajería en las operaciones de una sola rama. La Comisión valorará la necesidad de hacerlos obligatorios.	No se menciona ninguna fecha específica	La evaluación por la Comisión está pendiente	No	s.o.
35) La Comisión alienta las iniciativas de los Estados miembros en apoyo del sector de las remesas, siempre que los proveedores de servicios de remesas se comprometan a reducir progresivamente el coste de sus servicios.	No se menciona ninguna fecha específica	El llamamiento de la Comisión está pendiente	No	s.o.

## Anexo IV – Recomendaciones de las partes interesadas sobre la supervisión de los servicios de pago

Parte interesada	Fecha	Contenido de la recomendación
Autoridades nacionales competentes (ANC)	1/2021 y 2/2024	Las ANC identificaron el «etiquetado blanco» de BigTechs como un futuro reto. Los socios de etiqueta blanca celebran acuerdos contractuales con entidades de crédito o de pago que utilizan su propio nombre para la prestación de servicios de pago para los que no están autorizadas. Las ANC abogan, como primera medida, por una mayor transparencia en las grandes empresas tecnológicas con amplias conexiones intragrupo de redes de clientes (BigTechs) y, seguidamente, por corregir la escasez de competencias de supervisión. En general, las ANC consideran que debe mejorarse la comunicación entre los supervisores del sector financiero de las filiales de BigTech que prestan servicios financieros mediante el establecimiento de un sistema común de intercambio de información <sup>77</sup> .
Joint supervisory response (EBA, EIOPA, ESMA)	1/2022	Las autoridades europeas de supervisión insistieron en la necesidad de actualizar la <a href="#">Comunicación interpretativa de la Comisión</a> de 1997 sobre la libre prestación de servicios. Los supervisores conjuntos opinan que la Comunicación de la Comisión debería considerar los avances tecnológicos para determinar cuándo una actividad digital constituye una prestación transfronteriza (por ejemplo, internet, banca móvil) <sup>78</sup> .
ABE	1/2023	La ABE sugirió que la Comisión aclarara los mecanismos de gobernanza, los criterios de idoneidad de la gestión y los requisitos que deben cumplir los solicitantes para garantizar unos requisitos sustantivos locales suficientes para las entidades de pago <sup>79</sup> .

<sup>77</sup> FISMA 2021/OP/0002, ESA 2022 01 y JC 2024 02.

<sup>78</sup> SEC 2022 01 e informe de la ABE sobre los posibles obstáculos a la prestación transfronteriza de servicios bancarios y de pago.

<sup>79</sup> JC 2024 02, el requisito sustantivo local exige que las entidades de pago deberán tener su «administración central» en el mismo Estado miembro que su domicilio social y ejercer allí al menos parte de sus actividades de prestación de servicios de pago ([segunda Directiva sobre servicios de pago](#), artículo 11).

Parte interesada	Fecha	Contenido de la recomendación
ANC	2/2024	Las ANC señalaron que las notificaciones de mala calidad para los servicios transfronterizos constituían un problema. Las ANC informaron sobre filiales de los proveedores de servicios de pago que habían notificado a su autoridad de origen su intención de prestar los mismos servicios en todos los Estados miembros, aunque finalmente los servicios solo se prestaron en unos pocos Estados miembros. En otros casos, los servicios se prestaron en más Estados miembros de los que se habían notificado a la autoridad de origen <sup>80</sup> .

---

<sup>80</sup> FISMA 2021/OP/0002, pp. 110 y 163; JC 2024 02.

## Siglas y acrónimos

**ABE:** Autoridad Bancaria Europea

**ANC:** Autoridad nacional competente

**BCE:** Banco Central Europeo

**Código QR:** Código de respuesta rápida

**G20:** Grupo de los Veinte

**IBAN:** Código internacional de cuenta bancaria

**ISO:** Organización Internacional de Normalización

**SEPA:** Zona única de pagos en euros

# Glosario

**BigTechs:** Grandes empresas tecnológicas con amplias redes de clientes.

**Cartera digital:** Plataforma digital segura que permite a los usuarios gestionar transacciones financieras, incluido el almacenamiento, el envío o la recepción de fondos en línea.

**Discriminación basada en el IBAN:** Pagos en la zona única de pagos en euros que solo pueden efectuarse desde o hacia una cuenta nacional de pago en euros.

**Fraude en los pagos autorizados:** Una persona es engañada para autorizar un pago a un defraudador.

**G20:** Foro internacional compuesto por 19 países, la UE y la Unión Africana, que representan a las principales economías del mundo.

**Suplantación de identidad:** Subcategoría de fraude en los pagos. Defraudador o defraudadores que recurren a la suplantación de una parte conocida y de confianza con el objetivo de manipular a una persona para que autorice un pago.

## Respuestas de la Comisión

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2025-01>

## Cronología

<https://www.eca.europa.eu/es/publications/sr-2025-01>

## Equipo auditor

En los informes especiales del Tribunal de Cuentas Europeo se exponen los resultados de las auditorías de las políticas y programas de la UE o de cuestiones de gestión a partir de ámbitos presupuestarios específicos. El Tribunal selecciona y concibe estas tareas de auditoría con el fin de que tengan la máxima repercusión teniendo en cuenta los riesgos relativos al rendimiento o al cumplimiento, el nivel de ingresos y de gastos correspondiente, las futuras modificaciones y el interés político y público.

Esta auditoría de gestión fue llevada a cabo por la Sala IV (Regulación de mercados y economía competitiva) presidida por Mihails Kozlovs, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo. La auditoría fue dirigida por Ildikó Gáll-Pelcz, Miembro del Tribunal de Cuentas Europeo, con la asistencia de Claudia Kinga Bara, jefa de Gabinete, y Zsolt Varga, adjunto de Gabinete; Kamila Lepkowska, gerente principal; Helmut Kern, jefe de tarea, y los auditores Armin Hosp, Ioannis Sterpis, Ezio Guglielmi y Shane Enright. Alexandra Damir-Binzaru prestó apoyo gráfico, y Michael Pyper, apoyo lingüístico.



Ildikó Gáll-Pelcz



Claudia Kinga Bara



Zsolt Varga



Kamila Lepkowska



Helmut Kern



Armin Hosp



Ioannis Sterpis



Ezio Guglielmi

# Derechos de autor

© Unión Europea, 2025

La política de reutilización del Tribunal de Cuentas Europeo (el Tribunal) se establece en la [Decisión n.º 6-2019](#) del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la política de datos abiertos y de reutilización de documentos.

Salvo que se indique lo contrario (por ejemplo, en menciones de derechos de autor individuales), el contenido del Tribunal que es propiedad de la UE está autorizado conforme a la [licencia Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#), lo que significa que se permite la reutilización como norma general, siempre que se dé el crédito apropiado y se indique cualquier cambio. Cuando se reutilicen contenidos del Tribunal, no se deben distorsionar el significado o mensaje originales. El Tribunal no será responsable de las consecuencias de la reutilización.

Deberá obtenerse un permiso adicional si un contenido específico representa a particulares identificables, como, por ejemplo, en fotografías del personal del Tribunal, o incluye obras de terceros.

Dicho permiso, cuando se obtenga, cancelará y reemplazará el permiso general antes mencionado y establecerá claramente cualquier restricción de uso.

Para utilizar o reproducir contenido que no sea de la propiedad de la UE, es posible que el usuario necesite obtener la autorización directamente de los titulares de los derechos de autor.

Cualquier *software* o documento protegido por derechos de propiedad industrial, como patentes, marcas comerciales, diseños registrados, logotipos y nombres, está excluidos de la política de reutilización del Tribunal.

El conjunto de los sitios web institucionales de la Unión Europea pertenecientes al dominio «europa.eu» ofrece enlaces a sitios de terceros. Dado que el Tribunal no tiene control sobre dichos sitios, recomendamos leer atentamente sus políticas de privacidad y derechos de autor.

## Utilización del logotipo del Tribunal

El logotipo del Tribunal no debe utilizarse sin su consentimiento previo.

HTML	ISBN 978-92-849-3603-8	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/2266311	QJ-01-24-039-ES-Q
PDF	ISBN 978-92-849-3604-5	ISSN 1977-5687	doi:10.2865/5701099	QJ-01-24-039-ES-N

## CÓMO CITAR EL DOCUMENTO

Tribunal de Cuentas Europeo, [Informe Especial 01/2025](#): «Pagos digitales en la UE – Cada vez más seguros, rápidos y baratos, aunque persisten lagunas», Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2025

Los pagos digitales (el intercambio electrónico de fondos, a menudo a través de dispositivos móviles) contribuyen al crecimiento económico. Solo en 2023, los pagos digitales por ventas al por menor en la UE superaron 1 billón de euros. Examinamos el enfoque de la UE con respecto a los pagos digitales y, en particular, si el marco regulador establece las condiciones adecuadas para unos pagos digitales más seguros, rápidos y baratos. Constatamos que el enfoque de la UE ha contribuido a mejorar las condiciones para los pagos digitales, aunque el marco requiere una mayor atención en algunos ámbitos, en particular las intervenciones en los precios y el intercambio de datos de cuentas. Formulamos varias recomendaciones a la Comisión; en particular, que establezca criterios claros para las intervenciones en el ámbito de los pagos digitales los precios y lleve a cabo revisiones periódicas, así como que desarrolle y aplique una estrategia de seguimiento de los datos.

Informe Especial del Tribunal de Cuentas Europeo con arreglo al artículo 287, apartado 4, segundo párrafo, del TFUE.



TRIBUNAL  
DE CUENTAS  
EUROPEO



Oficina de Publicaciones  
de la Unión Europea

TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
12, rue Alcide De Gasperi  
L-1615 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Preguntas: [eca.europa.eu/es/contact](https://eca.europa.eu/es/contact)

Sitio web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)

Twitter: @EUAuditors