



# *Comparabilidad de comisiones, traslado y acceso a cuentas de pago: análisis de la evidencia y apuntes para una ley a la luz de la Directiva 2014/92/UE, de 23 de julio de 2014*

Autor/a

**Ibai Adenso Puente González**

*Abogado en Uría Menéndez. Investigador de la Cátedra de Derecho de los Mercados Financieros, Universidad CEU San Pablo.*

**REVISTA LEX  
MERCATORIA.**

*Doctrina, Praxis, Jurisprudencia y Legislación*

RLM nº5 | Año 2017

Artículo nº 13

Páginas 99-103

[revistalexmercatoria.umh.es](http://revistalexmercatoria.umh.es)

ISSN 2445-0936

## *1. Introducción*

La Unión del Mercado de Capitales es la manifestación de la libre circulación de capitales, una de las cuatro libertades que constituyen los pilares sobre los que la Unión Europea (UE) y su mercado interior se sustentan (arts. 63-66 TFUE).

Su objetivo es mejorar las condiciones de financiación en la UE, reducir la fragmentación de los mercados financieros e incrementar el suministro de capital a empresas y proyectos de inversión. Sin embargo, pese a los esfuerzos institucionales realizados y la notable armonización conseguida en los últimos años, los mercados de estos servicios conti-

núan fragmentados. De hecho, según el Eurobarómetro especial 446, de julio de 2016, solo el 7 % de los consumidores europeos han adquirido un servicio financiero en otro Estado miembro de la UE.

En este sentido, la Comisión Europea (CE) publicó en diciembre de 2015 el Libro Verde sobre los financieros al por menor, cuyo objetivo es triple:

i. facilitar que las empresas establecidas en un Estado miembro de la UE puedan ofrecer servicios financieros al por menor en otros Estados miembros;

ii. favorecer que los consumidores puedan adquirir servicios financieros al por menor ofertados en otros Estados miembros; y

iii. impulsar la portabilidad en los servicios financieros, de forma que los ciudadanos de la Unión puedan trasladar consigo a otro Estado miembro los servicios financieros ya contratados en otro Estado miembro.

## 2. Antecedentes

En los últimos años se ha avanzado en la hoja de ruta trazada para lograr la Unión Bancaria. Este sistema, ideado con la finalidad de garantizar una supervisión, resolución y cobertura de los depósitos garantizados a los consumidores uniformes en todos los Estados miembros, pretendía dejar atrás la fragmentación en los sistemas de supervisión y resolución de entidades de crédito que existían en los distintos Estados de la Unión.

Ahora, la CE persigue el mismo objetivo en los denominados “servicios financieros al por menor”, que comprenden las cuentas bancarias, las tarjetas de pago, los créditos hipotecarios y al consumo, los seguros y los productos de ahorro a largo plazo, en especial aquellos preparativos de la jubilación. Los mercados financieros al por menor en la UE adolecen de un grado de fragmentación muy elevado, a lo que se suma una escasa actividad transfronteriza, lo cual se traduce en una competencia insuficiente que redundará, finalmente, en un perjuicio para los consumidores.

Aunque las iniciativas legislativas vienen de antiguo y han sido múltiples, todas han perseguido un mismo objetivo: generar confianza en un consumidor que, naturalmente, desconfía del funcionamiento de los servicios financieros transfronterizos. Uno de los primeros textos en este sentido fue la Directiva 97/5/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 1997, relativa a las transferencias transfronterizas, así como el Reglamento (CE) nº 2560/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 2001, sobre los pagos transfronterizos en euros.

En España, la Ley 16/2009, de 13 de noviembre, de servicios de pago (LSP), traspuso la Directiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, sobre servicios de pago en el mercado interior, por la que se modifican las Directivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE y 2006/48/CE y por la que se deroga la Directiva 97/5/CE. Con la trasposición se estableció una serie de derechos y obligaciones en relación con la prestación y utilización de los servicios de pago, entre los que destacan requisitos básicos de transparencia de las comisiones aplicadas por los proveedores de servicios de pago por los servicios ofrecidos en conexión con las cuentas de pago (art. 18 LSP), así como en el suministro de información (art. 19 LSP).

*Comparabilidad de comisiones, traslado y acceso a cuentas de pago: análisis de la evidencia y apuntes para una ley a la luz de la Directiva 2014/92/UE, de 23 de julio de 2014*

No obstante, la falta de comparabilidad de las comisiones y las dificultades para trasladar una cuenta de pago constituyen todavía un obstáculo para el desarrollo de un mercado completamente integrado, y contribuye a un bajo nivel de competencia en el sector bancario minorista (Resolución del Parlamento Europeo de 4 de julio de 2012 con recomendaciones destinadas a la CE sobre el acceso a los servicios bancarios básicos).

Para ello, la aprobación de la Directiva 2014/92/UE, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago (la “Directiva”), el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas pretende:

i. capacitar a los consumidores para la toma de decisiones informadas, aumentando los requisitos de transparencia y proporcionando un mejor asesoramiento previo a la contratación de las cuentas de pago; y

ii. fomentar el desarrollo de mercados competitivos de cuentas de pago, estableciendo un derecho de acceso a cuentas de pago en el ámbito comunitario y prohibiendo la discriminación por lugar de residencia para las cuentas de pago.

### 3. *Una ley*

La Subdirección General de Legislación y Política Financiera del Ministerio de Economía y Competitividad publicó hace unas semanas un documento de consulta pública para recabar la opinión de las personas y entidades potencialmente afectadas por la Ley que, de acuerdo con el artículo 29 de la Directiva, deberá promulgar España para dar cumplimiento a lo establecido en ella. Estados como Fran-

cia, Alemania o Reino Unido ya traspusieron la Directiva a sus respectivos ordenamientos internos en septiembre de 2016.

El objeto último de la norma no es otro que favorecer la prestación universal de los servicios de pago en la UE. En este sentido, se denomina servicio de pago a la actividad prestada por las entidades autorizadas por la LSP que consiste en dar cumplimiento a una orden recibida por una persona física o jurídica en virtud de la cual se instrumenta el pago de una operación subyacente, o que tiene por objeto gestionar una cuenta que el ordenante utilizará para instrumentar dichos pagos.

Así, los contratos de servicios de pago son aquellos en virtud de los cuales una entidad autorizada (proveedor de servicios de pago) se obliga a prestar a favor del usuario un conjunto de servicios que tendrán por objeto una función de intermediación en los pagos, y que presuponen, en la mayoría de los casos, la existencia de una cuenta de pago. Es, precisamente, sobre la figura de esta cuenta de pago sobre la que se proyecta la reforma impulsada por la Directiva.

Ciertamente, la actual situación del mercado único dificulta a los usuarios en no pocas ocasiones la utilización de servicios financieros básicos como la realización de operaciones de pago determinadas (adeudos, transferencias, pagos con tarjeta). Por tanto, una de las prioridades de la Directiva es establecer un derecho de acceso universal a todos los residentes legales a dichos servicios, solucionando de este modo las dificultades existentes.

Para ello, la Ley española deberá prever, como mínimo, los siguientes aspectos:

— Establecimiento de un derecho de acceso a cuentas de pago básicas: los proveedores de servicios de pago (en general, entidades de crédito, entidades de dinero electrónico y entidades de pago, ex art. 4 LSP) deberán garantizar a todo residente legal en la UE la posibilidad de abrir y utilizar una cuenta de pago básica (los consumidores sin domicilio fijo, los solicitantes de asilo y los consumidores a los que no se ha concedido un permiso de asilo se incluyen dentro de la categoría de residente legal). Esta cuenta de pago básica deberá permitir efectuar una serie de operaciones (depósitos en cuenta, retirada de efectivo, adeudos, transferencias, pagos con tarjeta) en el ámbito comunitario a un coste razonable y sin que las comisiones puedan estar vinculadas, salvo en determinadas ocasiones, al número de operaciones realizadas.

— Establecimiento de un derecho de traslado de cuentas: todas las entidades que presten servicios de pago en la Unión deberán garantizar a los consumidores el derecho a transmitir total o parcialmente sus órdenes permanentes de transferencia, sus adeudos domiciliados, las transferencias entrantes periódicas que se ejecuten en una cuenta de pago, etc. Aunque el consumidor deberá abonar las comisiones correspondientes, estas deberían ser, siguiendo el espíritu de la Directiva, razonables.

— Establecimiento de sistemas de comparabilidad de comisiones aplicables a la cuentas de pago, así como criterios uniformes en su definición: para ello, la CE creará una lista de servicios financieros sometidos a comisión común a toda la UE, que será posteriormente publicada por el Banco de España (BdE). Las entidades que presten servicios de pago deberán entregar a sus clientes antes de

la celebración del contrato un documento informativo en el que figuren las comisiones aplicables de acuerdo con dicha lista.

Finalmente, la Directiva contempla el establecimiento de una autoridad nacional competente para velar por su aplicación y ejecución, así como de un punto de contacto para los ciudadanos. Previsiblemente, la autoridad que reciba el mandato de asegurar el funcionamiento y cumplimiento de los anteriores objetivos será el BdE, recayendo las funciones de contacto en su Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones.

#### 4. Conclusiones

La trasposición de la Directiva 2014/92/UE, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas, sentará las bases de la libre circulación de servicios financieros al por menor en la Unión, dentro del marco de un mercado único de servicios de pago.

La digitalización de los servicios financieros al por menor puede contribuir a mejorar la calidad de los requisitos información que las entidades proporcionen a sus clientes, dotando al asesoramiento de una mayor eficacia y aumentando la comparabilidad entre productos. Todo ello redundará en un aumento de la oferta de servicios financieros al por menor, de una mejor calidad, y en un sistema con mayor seguridad.

Debe, no obstante, prestarse atención al riesgo de que la tecnología empleada por las entidades prestadoras de servicios de pago para conseguir una mayor información de sus

*Comparabilidad de comisiones, traslado y acceso a cuentas de pago: análisis de la evidencia y apuntes para una ley a la luz de la Directiva 2014/92/UE, de 23 de julio de 2014*

clientes no se use de la manera adecuada y sirva para localizar y excluir del mercado a aquellos consumidores que no consideran rentables.

Todo lo anterior, junto con la revisión del Reglamento (CE) 924/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, relativo a los pagos transfronterizos en la Comunidad, que la CE propondrá en el cuarto trimestre de 2017, augura una senda de cambios legislativos que, de llevarse a cabo de la manera adecuada, conducirán a instituciones, empresas y consumidores hacia un verdadero mercado único de servicios financieros.