

CAPÍTULO 1

LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS DE PAGO

I. INTRODUCCIÓN

El hecho de que el Derecho positivo haya previsto una norma especial para el régimen de los servicios de pago constituye el primer y más importante mecanismo de tutela de los intereses de los usuarios. Ello es así porque tanto la Segunda Directiva de servicios de pago como las normas que la han transpuesto al ordenamiento jurídico español tienen un carácter marcadamente tuitivo para estos. De manera particular, pero no solo, cuando los usuarios sean consumidores o microempresas, ya que en estos casos la aplicación de las normas de pagos tuitivas es obligatoria. Pero, en otro caso, el régimen previsto en el RDLSP no queda excluido automáticamente, sino que algunas de sus disposiciones se tornan dispositivas, luego necesariamente debe haber un acuerdo expreso que disponga su no aplicación o que determine unas condiciones diversas a las previstas legalmente.

Un somero examen de la estructura del RDLSP da ya una idea general de cuáles son los específicos mecanismos previstos legalmente para la protección de los intereses de los usuarios de servicios de pago. Dejando a un lado el régimen de autorización administrativa y supervisión de la actividad de las entidades de pago, propio de cualquier mercado regulado, la norma ha articulado, primero, un intenso régimen de información y transparencia (título II RDLSP y Orden de transparencia de servicios de pago); segundo, dentro de lo que se han venido a denominar «derechos y obligaciones en relación con la prestación y

utilización de servicios de pago»¹, se prevén sobre todo reglas que vinculan al proveedor, esto es, obligaciones de prestar el servicio de pago conforme a unas condiciones legalmente determinadas. Exceptuando las contadas obligaciones que el RDLSP impone al usuario, todo el título III recoge el régimen general de prestación de los servicios de pago regulados que detalla y garantiza la virtualidad del art. 1256 CC y pretende asegurar que el cumplimiento del contrato no queda al arbitrio de la parte más fuerte de la relación contractual, es decir, del proveedor de servicios de pago. Incluso las normas atinentes a la relación entre diferentes proveedores, como las de acceso a cuentas o las de reparto de responsabilidades son, en el fondo, normas que tutelan los intereses de los usuarios: bien porque facilitan que estos pueden beneficiarse de aquellos servicios que mejor se ajusten a sus necesidades, bien porque garantizan que, en caso de ejecución defectuosa de una operación de pago, serán resarcidos adecuadamente.

Es por ello por lo que se llega a la conclusión de que las normas sobre consentimiento, autenticación y devolución de operaciones; sus condiciones de ejecución, incluyendo las relativas a gastos, plazos, recepción, rechazo y revocabilidad de las órdenes de pago y el sistema especial de responsabilidad, no constituyen solamente el régimen jurídico general de la prestación de los servicios de pago regulados sino que son, además, mecanismos legales de tutela de los intereses de los usuarios —fundamentalmente, de sus intereses económicos—, como sucede también con las normas relativas a la gestión de riesgos operativos y de seguridad, y las de resolución alternativa de litigios.

Pues bien, esta monografía aborda el régimen jurídico de los servicios de pago en un análisis exegético de unas normas de Derecho privado² que suponen no solo la positivación de un detalladísimo régimen contractual de carácter general que, por ende, habrá de ser oportunamente concretado, adaptado e interpretado en relación a los específicos

¹ Es la rúbrica del título III RDLSP.

² La naturaleza de las normas del RDLSP no es cuestión pacífica y aunque se hará alguna mención en los siguientes epígrafes, sirva ahora como adelanto un breve planteamiento, ya apuntado por BUESO GUILLÉN, P.-J., «Transparencia y contratación de servicios de pago: una aproximación crítica» en ALONSO PÉREZ, M. T. y HERNÁNDEZ SAINZ, E. (dirs.), *Servicios Digitales, condiciones generales y transparencia*, Aranzadi, Cizur Menor, 2020, pp. 227-266 (pp. 261 y ss.). La duda la suscita el cambio radical entre el antiguo art. 51.3 LSP y el vigente art. 71.3 RDLSP. Ambos preceptos, en sede de régimen sancionador, determinan qué artículos deben considerarse normas de ordenación y disciplina de los proveedores de servicios de pago —luego tendrían naturaleza jurídico-pública—, resultando que el art. 71.3 RDLSP tan solo excluye dos artículos. Sin embargo, el contenido de los Títulos II y III RDLSP apunta claramente a la naturaleza jurídico-privada de sus preceptos dado que se refieren a cuestiones como la información contractual y precontractual, las reglas de modificación y resolución del contrato o los derechos y obligaciones de las partes. BUESO GUILLÉN defiende la doble naturaleza jurídica de las normas del RDLSP, teoría a la que me adhiero, aunque algunos de los argumentos en los que me baso difieren ligeramente y, con ellos, también ciertas consecuencias.

contratos de servicios de pago regulados, sino también la positivación y elevación a rango de ley especial de una serie de medidas de protección de los intereses de la parte débil de la relación contractual, fenómeno que no tiene parangón por su detalle en el Derecho bancario o el del mercado de valores, por citar dos ejemplos de normativa financiera de carácter sectorial.

Tras un repaso de la normativa aplicable a la contratación de servicios de pago, en este capítulo clasificamos los contratos de servicios de pago en tres subcategorías diferentes; por último, se analiza cómo los sujetos parte del contrato afectan a su régimen jurídico.

Los demás capítulos del trabajo se dedicarán al régimen de información y transparencia, la modificación y resolución del contrato, los derechos y obligaciones de las partes positivizados en el RDLSP, así como el especial régimen de responsabilidad en caso de ejecución patológica del contrato.

Este estudio se realiza desde el convencimiento de que la propia elección de todos estos aspectos incorporados al Derecho positivo especial de servicios de pago se hace desde la vocación tuitiva de los intereses económicos de los usuarios como parte débil de la relación jurídica. Aunque —se adelanta ya—, el resultado de la investigación a este respecto lleva a la conclusión de que el régimen especial sigue siendo insuficiente para cumplir con esa finalidad, además de que la transposición de la normativa europea a nuestro ordenamiento jurídico ha sido muy deficiente. Se identifican numerosas incongruencias y lagunas en ambos ámbitos que complican en demasía una implementación satisfactoria y hacen peligrar el efecto útil de la Segunda Directiva de servicios de pago.

II. LA DISPERSIÓN DEL DERECHO POSITIVO APLICABLE A LOS SERVICIOS DE PAGO

1. El Real Decreto-Ley de servicios de pago y su desarrollo reglamentario

El RDLSP establece la base del régimen jurídico de los servicios de pago y por ello, es la norma de referencia en este trabajo. Sin embargo, su estudio debe hacerse junto con las normas de rango reglamentario que lo desarrollan: por un lado, el citado Real Decreto de régimen jurídico de los servicios de pago; por otro lado, la Orden de transparencia de servicios de pago que desarrolla el título II del RDLSP, sobre los requisitos de transparencia e información aplicables a los servicios de pago regulados, resolución y modificación del contrato marco. *A priori*, esta Orden ministerial es aplicable a todos los proveedores y a

todos los servicios de pago regulados, independientemente de que su contratación se articule a través de un contrato marco o de un contrato de operación de pago singular. Se harán en su momento las oportunas matizaciones por lo que respecta a los servicios de información sobre cuentas y a los de iniciación de pagos, pues en relación a estos servicios la aplicabilidad de la Orden de transparencia de servicios de pago queda, cuando es posible, muy limitada.

Por otro lado, resulta también de aplicación parcial la Orden de transparencia de servicios bancarios. Como novedad respecto al régimen anteriormente vigente, el art. 3 OTSP³ contiene una norma de coordinación con la orden general de transparencia bancaria. Así, el RDLSP y la Orden de transparencia de servicios de pago tienen carácter especial, lo que desplaza la aplicación de la Orden de transparencia de servicios bancarios, a excepción de los preceptos expresamente citados en aquella, que se refieren a algunas reglas sobre comisiones, publicidad, comunicación con el cliente y a la obligación del proveedor de facilitarle a este explicaciones adecuadas sobre los productos que le ofrezca. Sobre todo ello nos detendremos en su momento.

2. Las normas sobre comercialización a distancia de servicios financieros a consumidores

En segundo lugar, resulta obligada, la referencia a la Ley 22/2007, de 11 de julio, sobre comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores (en adelante, LCDSFC), cuya reforma o derogación será necesaria en un futuro próximo dada la aprobación de la Directiva (UE) 2023/2673 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de noviembre de 2023, por la que se modifica la Directiva 2011/83/UE en lo relativo a los contratos de servicios financieros celebrados a distancia y se deroga la Directiva 2002/65/CE⁴. El objeto de la vigente ley es el establecimiento del régimen específico aplicable a «los contra-

³ Art. 3 OTSP: «La transparencia de las condiciones de contratación y los requisitos de información exigibles en la prestación de servicios de pago se regirá por lo previsto en el Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre, en esta orden y en los artículos 3.2, 3.3, 3.4, 5, 8.1, 8.3, 8.5 y 9 de la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios. El artículo 8.4 de la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, será de aplicación a los servicios de pago prestados por los proveedores de servicios de pago en ejecución de un contrato marco».

⁴ Esta Directiva deroga con efectos a partir del 19 de junio de 2026 la Directiva 2002/65/CE, de 23 de septiembre de 2002, de comercialización a distancia de servicios financieros con consumidores, e incluye su régimen —actualizado— en la Directiva de protección de los consumidores (sobre esta propuesta, *vid.* PALÁ LAGUNA, R., El régimen tuitivo del consumidor en la contratación a distancia de servicios financieros en AA.VV. *De Iure Mercatus. Libro Homenaje al Prof. Dr. Dr.h.c. Alberto Bercovitz Rodríguez-Cano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, págs. 3457-3485. La consulta pública previa para la transposición de la norma al ordenamiento español finalizó en enero de 2025.

tos con consumidores de servicios financieros⁵ prestados, negociados y celebrados a distancia», de acuerdo con el art. 1 LCDSFC. Pero la literalidad de este precepto puede llevar a confusión, así como la dicción del primer párrafo de sus arts. 2 y 4.1⁶. En realidad, el adjetivo «prestados» sobra, no hay necesidad de que la ejecución del contrato se produzca totalmente a distancia: el objeto de la norma viene delimitado únicamente por el hecho de que el contrato se negocie y celebre a distancia, es decir, que se comercialice a distancia. En cuanto a los arts. 2 y 4, el problema parece ser de redacción⁷. Esta es la única interpretación posible de acuerdo con la Directiva de comercialización a distancia de servicios financieros destinados a consumidores (DCDSFC), que al delimitar su objeto y ámbito de aplicación en ningún momento se refiere a la ejecución del contrato, tan solo a la comercialización de los servicios (art. 1.1). De hecho, la propia definición de contrato a distancia dada por la Directiva se refiere a la utilización de «técnicas de comunicación a distancia [únicamente] hasta la celebración del

⁵ Los servicios de pago son servicios financieros y así se enumeran en el art. 4.2.a) LCDSFC, aunque podría criticarse la elección de palabras «servicios bancarios, de crédito o de pago». Esta ley remite al art. 52 de la derogada Ley 26/1988 que, a su vez, envía al art. 1 LSP. Evidentemente, tal remisión hoy debe entenderse hecha al art. 1 RDLSP y, por tanto, incluye todos los servicios de pago regulados, incluidos los de información sobre cuentas y los de iniciación de pagos. Huelga decir que los servicios de pago prestados por un PSP no bancario también son servicios financieros. Todos los proveedores de servicios de pago están incluidos dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la LCDSFC, bien porque el art. 2 los nombra expresamente —como es el caso de las entidades de crédito— o bien porque entran dentro de la cláusula de cierre «cualesquiera otras que presten servicios financieros».

⁶ Art. 2.1 LCDSFC: «Esta Ley se aplicará a los contratos de servicios financieros *prestados a distancia* por las entidades de crédito, las empresas de servicios de inversión, las entidades aseguradoras, las sociedades gestoras de instituciones de inversión colectiva, las entidades gestoras de fondos de pensiones, los mediadores de seguros, las sociedades gestoras de entidades de capital riesgo y cualesquiera otras que presten servicios financieros, así como las sucursales en España de entidades extranjeras de la misma naturaleza, que figuren inscritas en alguno de los registros administrativos de entidades a cargo del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, o, en su caso, de las Comunidades Autónomas, cuando se trate de determinadas empresas aseguradoras» (cursiva añadida).

Art. 4.1, primer párrafo, LCDSFC. «Se comprenden en el ámbito de la Ley los contratos celebrados entre un proveedor y un consumidor y las ofertas relativas a los mismos siempre que generen obligaciones para el consumidor, *cuyo objeto es la prestación de todo tipo de servicios financieros a los consumidores, en el marco de un sistema de venta o prestación de servicios a distancia organizado por el proveedor*, cuando utilice exclusivamente técnicas de comunicación a distancia, incluida la propia celebración del contrato» (cursiva añadida).

⁷ Así, el art. 2.1 debería decir «esta Ley se aplicará a los *contratos a distancia* de servicios financieros *prestados* por las entidades de crédito...»; por otro lado, aunque el art. 4.1 puede ser leído en sentido correcto, para evitar cualquier confusión convendría que estuviera redactado de otra manera, por ejemplo: «Se comprenden en el ámbito de la Ley los contratos *cuyo objeto es la prestación de todo tipo de servicios financieros a los consumidores* celebrados entre un proveedor y un consumidor y las ofertas relativas a los mismos siempre que generen obligaciones para el consumidor, *en el marco de un sistema de venta o prestación de servicios a distancia organizado por el proveedor*, cuando utilice exclusivamente técnicas de comunicación a distancia, incluida la propia celebración del contrato».

contrato»⁸. No cabe que el legislador español restringiese la aplicabilidad de la norma europea, puesto que se trata de una Directiva de máxima armonización, según se desprende del Considerando 13 de la misma⁹, y así lo ha declarado el TJUE¹⁰.

Para que la LCDSFC se aplique a la contratación de servicios de pago deben concurrir dos requisitos *sine qua non*: que el usuario del servicio de pago tenga la condición de consumidor —no microempresa—; y que el contrato se negocie¹¹ y celebre a distancia, sin que sea necesario que la totalidad del servicio sea prestado también a distancia. Y ello con independencia de que el mismo producto o paquete pueda ser contratado de forma presencial. Sin embargo, esta Ley no resultará de aplicación en aquellos casos en los que el contrato se suscriba presencialmente, aunque su ejecución se produzca totalmente a distancia. Piénsese, por ejemplo, en un contrato de cuenta de pago *online*. Es posible que el mismo contrato se comercialice a través de la página web del proveedor de servicios de pago y, a su vez, en sus oficinas. Imaginemos que la operativa de la cuenta implica, esencialmente, la ejecución del contrato a distancia, aunque ocasionalmente puedan hacerse algunas gestiones en oficinas. Si el usuario es consumidor, el único criterio determinante para la aplicación de la LCDSFC será que se contrate a través de la web, mientras que si el mismo servicio es contratado en oficina solo será de aplicación el régimen especial de servicios de pago. Esta cuestión resulta llamativa, en tanto puede darse el caso de que a un contrato con idénticas condiciones, se le aplique un marco jurídico diferente por el hecho diferencial de ser celebrado a distancia. Aunque con carácter general la previsión de salvaguardas especiales en el caso de contratación a distancia puede valorarse posi-

⁸ Art. 2 DCDSFC: «a) “contrato a distancia”: todo contrato relativo a servicios financieros celebrado entre un proveedor y un consumidor en el marco de un sistema de venta o prestación de servicios a distancia organizado por el proveedor que, para este contrato, *utilice exclusivamente una o varias técnicas de comunicación a distancia hasta la celebración del contrato*, incluida la propia celebración del contrato» (cursiva añadida).

⁹ Considerando 13 DCDSFC: «La presente Directiva debe garantizar un alto nivel de protección de los consumidores, a fin de garantizar la libre circulación de los servicios financieros. Salvo que la presente Directiva indique expresamente lo contrario, los Estados miembros no deben poder adoptar más disposiciones que las establecidas en la presente Directiva para los ámbitos armonizados por ésta».

¹⁰ «Del artículo 1, apartado 1, de la Directiva 2002/65, interpretado a la luz de su considerando 13, se desprende que la Directiva procede, en principio, a una armonización completa de los aspectos que regula. En efecto, con arreglo al mencionado considerando, salvo que esta indique expresamente lo contrario, los Estados miembros no deben poder adoptar más disposiciones que las establecidas en la Directiva para los ámbitos armonizados por ella». Párrafo 34 de la Sentencia del TJUE de 11 de septiembre de 2019, *Antonio Romano y Lidia Romano c. DSL Bank*, C-143/18, ECLI:EU:C:2019:701.

¹¹ Lo que no implica que desplace la aplicación de la ley el hecho de que exista «una previa toma de contacto, gestión o acto de información presencial» (MATEU DE ROS CEREZO, R., «La Ley sobre comercialización a distancia de servicios financieros destinados a consumidores» en *Cuadernos de derecho y comercio*, núm. 49, 2008, pp. 101-123 [p. 108]).

vamente, lo cierto es que, en determinados casos como la contratación de servicios de pago, no parece que tenga mucho sentido la diferencia de régimen basada en esta sola circunstancia. A mi juicio, hay otras que ofrecerían mayor justificación para la introducción de ciertas especialidades en materia de servicios de pago, por ejemplo, la prestación transfronteriza de servicios o la ausencia de un establecimiento abierto al público al que pueda acudir el cliente, o el nivel de riesgo o de carga económica para el usuario del servicio de pago en concreto ¹². Quizás esta sea la razón de que la Directiva en materia de contratos a distancia de servicios financieros prevea que sus normas no se apliquen a aquellos servicios financieros que cuenten con un régimen especial, ahora bien, sería conveniente que el próximo Reglamento de servicios de pago incluyese aquellas previsiones especiales que se considerasen necesarias en relación con la contratación a distancia de servicios de pago, lo que no parece que vaya a ser el caso.

La segunda cuestión que debe tenerse en cuenta es qué ocurre con los servicios de pago excluidos expresamente del ámbito de aplicación del RDLSP. Tal y como se produjo la transposición de la Directiva de comercialización a distancia de servicios financieros a nuestro ordenamiento, lo cierto es que no parece posible entender que aquellos servicios expresamente excluidos de leyes especiales, como sería el caso de los enumerados en el art. 4 RDLSP, puedan incluirse dentro del ámbito de aplicación de la LCDSFC. Ello se debe a que el art. 4.2 de esta Ley especifica qué ha de entenderse por servicios financieros y recoge una enumeración de éstos, remitiendo a las definiciones concretas contenidas en las leyes especiales.

Sin embargo, la Directiva de comercialización a distancia de servicios financieros de 2002 no fue tan específica y definió de forma genérica «servicio financiero» como «todo servicio bancario, de crédito, de seguros, de jubilación personal, de inversión o de pago» [art. 2.b)], sin hacer remisión alguna a la legislación sectorial entonces vigente. Lo mismo ocurre tras la incorporación de las normas sobre comercialización a distancia de servicios financieros a la Directiva sobre derechos de los consumidores ¹³, modificación que comenzará a aplicarse en

¹² Quizás no es eficiente que se apliquen las mismas medidas protectoras a contratos como la apertura de una cuenta de pago, la emisión de un instrumento de pago a débito, o el envío de pequeñas cantidades de dinero, en los que la posible incidencia de que el contrato sea celebrado a distancia no parece ser tan acusada, que, por ejemplo, a la emisión de tarjetas de crédito o a servicios de envío o transferencia de grandes cantidades de dinero.

¹³ Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DDC).

junio de 2026¹⁴. Ello ha permitido que en algunos Estados miembros se apliquen las normas de transposición de esta Directiva como «red de seguridad», es decir, para dotar de un régimen tuitivo al consumidor en la prestación a distancia de determinados servicios financieros excluidos del ámbito de aplicación de la normativa especial¹⁵.

En el ámbito de los servicios de pago la aplicación de esta red de seguridad podría ser especialmente interesante en el caso de las exclusiones de red limitada y de agente comercial [art. 4, letras *k*) y *j*) RDLSP, respectivamente], dada la frecuencia con la que estos servicios excluidos se contratan y prestan de forma electrónica. De hecho, algunos Estados miembros sí han extendido la aplicación de las normas que transponen la Directiva de comercialización a distancia de servicios financieros a algunos de estos servicios, como las tarjetas regalo¹⁶. Sin embargo, como se ha señalado, nuestro ordenamiento no permite aplicar la LCDSFC a los servicios de pago excluidos del ámbito de aplicación del RDLSP salvo que, por supuesto, se encuentren bajo el ámbito de aplicación de otra norma especial —como es el caso de los cheques y pagarés o las operaciones de gestión activos, que, aunque den lugar a pagos, no se rigen por el RDLSP, sino por su normativa específica—. Pero aún podría quedar un pequeño margen de actuación para que operara esa red de seguridad: los instrumentos de pago de escasa cuantía prestados a distancia, para los cuales la norma de pagos establece un régimen jurídico *aligerado* —especialmente en materia de información—.

Precisamente en relación al régimen de información precontractual, el legislador ha previsto una regla de coordinación entre la LCDSFC y las normas de pagos. El art. 8 de aquella¹⁷ determina los apartados del art. 7.1 LCDSFC que son aplicables a los servicios de pago regulados de forma complementaria al régimen previsto en la legislación especial¹⁸.

¹⁴ Igual que en la DCDSFC, el art. 2.12 DDC define «servicio financiero» como «todo servicio en el ámbito bancario, de crédito, de seguros, de pensión personal, de inversión o de pago», sin remitir a la legislación especial.

¹⁵ El concepto de red de seguridad va más allá. Además de dar cobertura a servicios excluidos de las leyes especiales, supone también, primero y dado que la DCDSFC no contiene una lista cerrada de servicios financieros a los que resulta aplicable, que desplegará sus efectos sobre cualquier nuevo producto que aparezca en el mercado y que todavía no cuente con un régimen jurídico especial —por ejemplo, las monedas virtuales— y, por otro lado, también serán aplicables las reglas de la Directiva sobre aquellas cuestiones que no se hayan previsto en la legislación especial (Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2011/83/UE en lo relativo a los contratos de servicios financieros celebrados a distancia y se deroga la Directiva 2002/65/CE, COM (2022) 204 final, p. 8).

¹⁶ *Id.*

¹⁷ En su redacción modificada por la disp. fin. 9.ª 1 LSP y actualizada por la disp. fin. 3.ª RDLSP.

¹⁸ En concreto son las letras *c*) a *g*) del apartado 2), referidas al nivel de riesgo, impuestos o gastos cargados por terceros, periodo de validez de la información precontractual, modalidades de pago y ejecución y costes suplementarios; las letras *a*), *b*) y *e*) del apartado 3), sobre el

Dado que el objeto de la LCDSFC va más allá de los servicios de pago, es evidente que esta ley no distingue entre diferentes tipologías de contrato, por lo que estas normas de transparencia serán de alcance general siempre que se trate de un contrato de servicios de pago negociado y celebrado a distancia, ya sea un contrato marco, un contrato de operación de pago singular o de un contrato de servicios complementarios.

En cualquier caso, la LCDSFC habrá de ser objeto de revisión e incluso de derogación, a más tardar el 19 de diciembre de 2025, puesto que en junio de 2023 se publicó la Directiva por la que se modifica la Directiva 2011/83/UE en lo relativo a los contratos de servicios financieros celebrados a distancia y se deroga la Directiva 2002/65/CE. Norma que hace flaco favor al régimen de servicios de pago. En esencia la Directiva contempla cuatro mecanismos de protección de los consumidores. Por un lado, los ya tradicionales requisitos de información precontractual y el derecho de desistimiento. Por otro, la obligación de que los proveedores de servicios financieros faciliten al consumidor explicaciones adecuadas sobre el producto o servicio financiero ofertado y una novedosa previsión sobre protección adicional relativa a las interfaces en línea¹⁹. Empero, la mayor parte de esta protección adicional para los contratos a distancia, *a priori*, no será aplicable a los servicios de pago regulados (*vid.* nuevos arts. 16 bis.10; 16 ter.6, 16 quinquies.5 de la Directiva sobre los derechos de los consumidores²⁰). Desde luego, no las provisiones sobre información precontractual y explicaciones adecuadas dado que la Directiva es meridiana al establecer su no aplicación a los servicios financieros específicos regulados en otros actos legislativos de la UE que contengan normas sobre la información que debe facilitarse al consumidor, salvo que la próxima norma europea de servicios de pago previese su aplicación, siquiera sea parcial, tal y como ocurre actualmente con el art. 39 DSP2 que remite a preceptos muy concretos de la Directiva de comercialización a distancia de servicios financieros²¹. Por lo que se refiere al derecho de desistimiento, a

derecho de desistimiento y ley aplicable a la fase precontractual; y la letra b) del apartado 4), acerca de la existencia de fondos de garantía u otros mecanismos de indemnización, sean de carácter obligatorio o voluntario.

¹⁹ Se pretende que los proveedores de servicios financieros no se aprovechen de sesgos de los consumidores, de modo que se prohíbe que creen sus interfaces en línea «en una forma que pueda distorsionar o alterar la capacidad del consumidor de adoptar una decisión o elección libre, autónoma y con conocimiento de causa» (Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2011/83/UE en lo relativo a los contratos de servicios financieros celebrados a distancia y se deroga la Directiva 2002/65/CE, COM (2022) 204 final, p. 3).

²⁰ Directiva 2011/83/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre los derechos de los consumidores, por la que se modifican la Directiva 93/13/CEE del Consejo y la Directiva 1999/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan la Directiva 85/577/CEE del Consejo y la Directiva 97/7/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

²¹ No parece que vaya a haber ninguna referencia al régimen de comercialización a distancia de servicios financieros con consumidores en el Reglamento de Servicios de Pago.

pesar de que la Directiva lo regula en similares términos, sí podría ser reconocido dado que la Segunda Directiva no se refiere a él de manera expresa²² —siempre y cuando la nueva norma de pagos tampoco lo haga o, si lo hace, disponga expresamente la aplicabilidad de las reglas sobre desistimiento del contrato celebrado a distancia—.

De modo que, si como parece, no se prevé en el futuro Reglamento de servicios de pago de forma expresa la aplicación coordinada de las nuevas normas generales de protección del consumidor de servicios financieros y de las normas de pagos, no solo se producirá un retroceso en la tutela del usuario de servicios de pago que tiene la condición de consumidor, sino que, además, el consumidor de servicios de pago no podrá beneficiarse de la modernización de las normas generales en la materia, pues no le resultarán de aplicación novedades tan afortunadas como la posibilidad de organizar la información por niveles (*vid.* art. 16. Bis de la Directiva sobre los derechos de los consumidores)²³, la obligación del proveedor de proporcionar explicaciones adecuadas al consumidor o la concreción del tiempo mínimo que debe mediar entre el momento en que el proveedor facilita la información precontractual al consumidor y la celebración del contrato.

3. El Real Decreto-Ley de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones

Aunque al Real Decreto-ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones (en adelante, RDLCP) se suele hacer referencia como la «ley de cuentas de pago» —igual que sucede con la Directiva 2014/92/UE, comúnmente abreviada como PAD por sus siglas en inglés (*Payment Account Directive*)—, lo cierto es que tiene un objeto variado y muy concreto, que dista mucho de poder considerarse como un régimen genérico para todas las cuentas de pago. El detalle de su contenido se expondrá, en lo que proceda, a lo largo de los siguientes capítulos. Por ahora, baste una sucinta referencia a su heterogéneo objeto.

²² La previsión o no de un derecho de desistimiento en la Segunda Directiva de servicios de pago se aborda en el epígrafe dedicado a la resolución del contrato marco.

²³ Esta idea, que fue adoptada en el RGPD consiste en ofrecer en primer lugar (por ejemplo, en una primera pantalla en el proceso web de contratación) la información que legalmente se considere como básica y remitir a otra pestaña, enlace o documento donde pueda consultarse toda la información pormenorizada, incluida aquella que verse sobre aspectos que no se consideran esenciales. La traslación del modelo de información por niveles a la contratación de servicios de pago es una idea que desde hace años defiende como una solución que podría garantizar una mayor eficiencia del régimen de información y transparencia aplicable a los servicios de pago (*vid.* con disculpas por la autocita, CASTILLO OLANO, A., «Transparencia, datos personales y servicios de pago» en ALONSO PÉREZ, M. T. y HERNÁNDEZ SAINZ, E. (dirs.), *Servicios Digitales...*, *op. cit.*, pp. 267-303 [p. 298]). Puede verse, en relación al RGPD: AGENCIA ESPAÑOLA DE PROTECCIÓN DE DATOS, *Guía para el cumplimiento del deber de informar*, 2018, pp. 5 y ss.

Esta norma establece, en primer lugar, la obligación para las entidades de crédito —y no por tanto para todos los proveedores de servicios de pago— de ofrecer, a todas las personas físicas que residan legalmente en la UE, sean solicitantes de asilo o no puedan ser expulsadas del territorio comunitario, una cuenta de pago básica²⁴. Y, para este tipo específico de cuentas, prevé ciertas normas especiales que alteran el régimen previsto en el RDLSP sobre resolución de contratos, comisiones, gastos e información. El hecho de que las únicas destinatarias de estas obligaciones sean las entidades de crédito es una opción del legislador español. Si bien en este punto la Directiva 2014/92/UE se refiere exclusivamente a las entidades de crédito, no prohíbe a los Estados miembros ampliar su ámbito subjetivo a todos los proveedores de servicios de pago, como ha hecho, por ejemplo, Italia²⁵.

En segundo lugar, el RDLCP obliga a todos los proveedores de servicios de pago a ofrecer el servicio de traslado de cuentas, aunque solo a los clientes consumidores, y establece en qué términos ha de prestarse este servicio, consistente en la transmisión de un proveedor a otro, a petición del cliente, de la información relativa a la totalidad o parte de las órdenes permanentes de transferencia, los adeudos domiciliados periódicos y las transferencias entrantes periódicas que se ejecuten en una cuenta de pago y/o la transferencia de cualquier saldo acreedor de una cuenta de pago a otra, independientemente de que la primera se mantenga o se cierre definitivamente.

Por último, contiene disposiciones especiales sobre transparencia de las comisiones aplicables a cuentas de pago, cuya aplicación y cumplimiento compete tanto al Banco de España como a todos los proveedores. El primero, por su parte, queda obligado a elaborar, actualizar y publicar una lista de los servicios más representativos asociados a una cuenta de pago de acuerdo con la Directiva 2014/92/UE²⁶, y a disponer de una página web, de acceso gratuito, que permita comparar las comisiones que aplican los proveedores, al menos, por los servicios

²⁴ Estas cuentas deben permitir, al menos, ejecutar una cantidad ilimitada de operaciones consistentes en el depósito de fondos, la retirada de dinero en efectivo en oficinas o en cajeros automáticos, adeudos domiciliados, transferencias y pagos mediante tarjeta de débito o prepago (art. 8 RDLCP).

²⁵ Art. 126-*noviesdecies* TUB (D.lgs. 1 settembre 1993, n. 385 “Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia” [Testo Unico Bancario - TUB]).

²⁶ De acuerdo con las definiciones dadas por la Directiva, por servicios asociados a una cuenta de pago se entiende aquellos relacionados con la apertura, el funcionamiento y el cierre de una cuenta de pago, los servicios de pago regulados, así como las posibilidades de descubierta y de rebasamiento. La terminología normalizada a nivel europeo ha sido concretada en el Reglamento Delegado (UE) 2018/32 de la Comisión, de 28 de septiembre de 2017. La lista española de términos y definiciones normalizados para los servicios asociados a una cuenta de pago está disponible en: https://www.bde.es/ff/webbde/INF/MenuHorizontal/Servicios/tarifas_comisiones/LISTA.pdf.

incluidos en dicha lista²⁷. Por otra parte, los PSPs tienen la obligación precontractual de proporcionar a los clientes o potenciales clientes consumidores un documento informativo de comisiones aplicables a esos servicios más representativos; asimismo, durante la ejecución del contrato, deben facilitar al cliente consumidor un estado de todas las comisiones en que hayan incurrido para los servicios asociados a una cuenta de pago, al menos, de forma anual y gratuitamente; y tanto en su información contractual, como comercial o publicitaria, siempre que vaya dirigida a consumidores, deberán utilizar la terminología normalizada.

4. El Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y la Ley sobre condiciones generales de la contratación

En general, cuando el usuario sea un consumidor y, en particular, en tanto la contratación de servicios de pago se produce habitualmente mediante contratos de adhesión, resultarán de aplicación el TRLGD-CU y la LCGC. Esta última, además, se aplicará a todos los usuarios adherentes, independientemente de que se trate de un consumidor, una microempresa, o tenga cualquier otro carácter.

Como se verá, desde la perspectiva de la tutela de los intereses de los usuarios estas dos normas adquieren una importancia sustancial, ya que, en ausencia de normas especiales sobre el régimen de responsabilidad contractual por contravención de lo dispuesto en el RDLSP y su desarrollo reglamentario, constituyen una vía preferente para la defensa de los intereses de los usuarios ante determinadas patologías contractuales.

5. Otras normas aplicables. Especial referencia a los Reglamentos de la Unión Europea

Por último, deben traerse a colación otras normas europeas de aplicación directa en materia de servicios de pago.

De carácter más técnico, podemos citar en primer lugar el Reglamento SEPA²⁸ que establece obligaciones para los proveedores de servicios de pago que podrían clasificarse en dos tipos. Primero, aquellas que afectan directamente al contrato entre usuario y proveedor y, por

²⁷ Web de comparación del Banco de España disponible en: https://app.bde.es/csfwciu/csfwciu/as/xml/Arranque.html?initOperation=becsfwciu_InicioComisionesCuentasPago#

²⁸ Reglamento (UE) núm. 260/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2012, por el que se establecen requisitos técnicos y empresariales para las transferencias y los adeudos domiciliados en euros, y se modifica el Reglamento (CE) núm. 924/2009.

ende, atañen a los intereses de aquel. Son las que tienen que ver con la accesibilidad transfronteriza, la interoperabilidad de los regímenes de pago de adeudos y transferencias en euros y los requisitos aplicables a la ejecución de estos. En segundo lugar, la prohibición de las tasas multilaterales de intercambio, salvo para el caso de las operaciones-R²⁹, que es una previsión que despliega sus efectos en las relaciones entre proveedores por lo que, pese a no poder negar su efecto indirecto sobre el usuario —en forma de repercusión de costes—, se entiende que tiene menor relevancia a los efectos de este trabajo.

Este Reglamento ha sido recientemente modificado en el seno de la actual revisión del régimen jurídico de los servicios de pago en la UE. De todo el paquete legislativo, la primera norma adoptada ha sido el Reglamento (UE) 2024/886 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de marzo de 2024, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 260/2012 y (UE) 2021/1230 y las Directivas 98/26/CE y (UE) 2015/2366 en lo que respecta a las transferencias inmediatas en euros (en adelante, Reglamento de transferencias inmediatas en euros —abreviado en adelante como RTIE—). Estas operaciones son una de las grandes apuestas europeas desde la Estrategia de pagos minoristas (2020), cuyo primer pilar de actuación estratégica consistía en promover la creación de más soluciones de pago digital e inmediato de alcance paneuropeo³⁰. Finalmente, se ha considerado necesaria la intervención legislativa, ante la lenta adopción del mercado de las transferencias inmediatas como la «nueva normalidad»³¹.

El objetivo de este reglamento es normalizar la ejecución inmediata de las transferencias en euros, pues se entiende que ello puede llevar a una mejora en la eficiencia económica tanto para los usuarios, como para los proveedores de servicios de pago, a menor concentración del mercado y a más opciones para pagos electrónicos, especialmente en transacciones transfronterizas. Ante la insuficiente adopción voluntaria desde 2017 del esquema de pago «SEPA Inst» desarrollado por el Consejo Europeo de Pagos, la Unión Europea adopta este reglamento cuyos requisitos buscan asegurar que las transferencias inmediatas en euros funcionen de manera eficiente y se integren adecuadamente en el mercado interior, promoviendo así una mayor competencia y opciones para los usuarios. Así, el reglamento obliga a los proveedores de servicios de pago que ofrezcan la ejecución de transferencias en euros

²⁹ Definidas como aquellas que no puede ejecutarse «debidamente por un proveedor de servicios de pago o que da[n] lugar a un procesamiento excepcional, ya sea, por ejemplo, por falta de fondos, revocación, importe erróneo o fecha errónea, inexistencia de orden o cuenta errónea o cerrada» (art. 2.25 Reglamento SEPA).

³⁰ Estrategia de pagos minoristas, p. 5.

³¹ A la necesidad de que los pagos inmediatos se conviertan en la «nueva normalidad» se refiere la Comisión en la Estrategia de pagos minoristas (*id.*), sobre la justificación de la acción legislativa véase la Propuesta de Reglamento sobre transferencias inmediatas en euros, p. 6.

a ofrecer también la ejecución de transferencias inmediatas en euros, que se definen como aquellas que se ejecutan inmediatamente las veinticuatro horas del día y cualquier día natural. Además, en caso de que se apliquen comisiones a las transferencias inmediatas, estas no podrán ser superiores a las que se aplican a las transferencias normales. Otra novedad interesantísima es el establecimiento de la obligación para los proveedores de ofrecer el servicio de verificación del beneficiario que consiste, en esencia, en comprobar que no existe discrepancia entre el nombre del beneficiario indicado por el ordenante de la operación y el nombre del titular de la cuenta en la que debe abonarse el importe de la operación de acuerdo con el identificado único facilitado por el ordenante³².

Además de la modificación del Reglamento SEPA el Reglamento de transferencias inmediatas en euros modifica también el Tercer Reglamento de pagos transfronterizos en euros, la Segunda Directiva de servicios de pago y la Directiva sobre firmeza de la liquidación. En el primero, tan solo se introducen un par de preceptos en materia de comisiones para alinearlos con la nueva redacción del Reglamento SEPA. En cambio, las modificaciones introducidas en las dos directivas en relación a los sistemas de pago tienen un calado mucho mayor. Por un lado, se actualiza el régimen de salvaguarda de fondos aplicable a las entidades de dinero electrónico, idéntico ahora al aplicable a las entidades de pago al incluirseles en el art. 10 DSP2. Por otro, se actualiza el régimen jurídico de los sistemas de pago designados o sistémicos, permitiendo la participación de las entidades de dinero electrónico y de las entidades de pago por participantes directos del sistema.

Pasando ahora al Reglamento de tasas de intercambio³³, este establece principalmente requisitos técnicos uniformes para las operaciones de pago con tarjeta realizadas dentro de la UE, en las que tanto el proveedor de servicios de pago del ordenante como el del beneficiario estén situados en la UE. Se trata, en general, de reglas que afectan a las relaciones entre proveedores emisores, adquirentes, regímenes de tarjetas de pago y entidades procesadoras, cuestiones que tienen interés desde el punto de vista económico y del Derecho de la competencia, pero que no aportan tanto al análisis desde la perspectiva contractual, dado que sus efectos sobre el usuario se producen solo de manera indirecta. Ello a excepción de algunas previsiones que sí constituyen específicamente parte del régimen jurídico aplicable a la relación entre

³² En el caso de las transferencias inmediatas, no hay tiempo suficiente para que el pagador se dé cuenta de que se ha producido un fraude o un error e intente recuperar los fondos antes de que se abonen en la cuenta del beneficiario, de ahí esta obligación. Esta verificación y, en su caso, notificación deberá producirse en apenas unos segundos y siempre antes de que el ordenante haya autorizado la transacción.

³³ Reglamento (UE) 2015/751 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, sobre las tasas de intercambio aplicadas a las operaciones de pago con tarjeta.

el proveedor de servicios de pago adquirente y el beneficiario, en particular, los arts. 10 a 12 sobre normas de aceptación de tarjetas, prácticas orientadoras e información sobre operaciones de pago con tarjeta y, más genéricamente, el art. 15 sobre procedimientos de resolución extrajudicial de reclamaciones y recursos.

Por otro lado, el Reglamento (UE) 2021/1230 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de julio de 2021, relativo a los pagos transfronterizos en la Unión (Tercer Reglamento de pagos transfronterizos en Euros) incide directamente sobre la relación contractual entre el proveedor y el usuario, en concreto, sobre el precio de determinados servicios: los pagos transfronterizos en euros, entendidos como aquellas operaciones de pago tratadas por medios electrónicos en la que el PSP del ordenante y el del beneficiario estén situados en diferentes Estados miembros, y el servicio de cambio de divisas que, aunque no es como tal un servicio de pago regulado, a menudo se trata de un servicio accesorio pactado en el contrato de servicios de pago. Este reglamento establece el principio de igualdad en la percepción de comisiones, obligando a los proveedores en primer lugar, a establecer una correspondencia entre los servicios de pago nacionales ofrecidos y los transfronterizos en euros y, en segundo lugar, a cobrar a los consumidores la misma comisión por los pagos transfronterizos en euros que por los pagos nacionales equivalentes de igual cuantía en la moneda del Estado miembro en el que esté radicado el proveedor. En relación a la conversión de divisas, establece normas sobre transparencia, publicidad e información aplicables a cualquier intermediario que ofrezca este servicio y a cualquier usuario, con la excepción de las normas de información sobre retirada de efectivo y la necesidad de pacto sobre la forma de comunicación respecto de las cuales cabe excluir la aplicación del reglamento si el usuario no es consumidor.

Por último, es claro que a los proveedores de servicios de pago les serán de aplicación otras normas por razón de su actividad que, si bien se aplican simultáneamente a lo que se puede denominar propiamente marco jurídico de los servicios de pago, no interactúa directamente con él. Es el caso, por ejemplo, de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo y el Reglamento (UE) 2023/1113 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2023, relativo a la información que acompaña a las transferencias de fondos y de determinados criptoactivos y por el que se modifica la Directiva (UE) 2015/849.

III. LAS SUBCATEGORÍAS DE CONTRATOS DE SERVICIOS DE PAGO

1. Los servicios de pago regulados y la subcategoría de contrato como determinante del régimen jurídico aplicable a la relación contractual

Tras esta sintética exposición de la normativa europea y española sobre los servicios de pago, este epígrafe se dedica a los diferentes servicios de pago y a las distintas subcategorías de contratos de servicios de pago.

Por el momento, no existe una definición legal, general y abstracta de servicios de pago. Como ya hiciera la Primera Directiva de servicios de pago, su sucesora únicamente realiza una enumeración de actividades empresariales consideradas como tales en su Anexo I (*vid.* art. 4.3 DSP2), el cual recoge una serie de servicios que quedan bajo su ámbito de aplicación. En coherencia, el RDLSP transpone en el art. 1.2 la lista *numerus clausus* de servicios de pago a los que resultan de aplicación sus disposiciones en materia de forma de prestación de dichos servicios, de régimen de transparencia e información y de derechos y obligaciones de las partes (art. 1.1 RDLSP). Esta enumeración se completa en sentido negativo con la lista de exclusiones recogida en el art. 4 RDLSP³⁴. En este sentido, la expresión «servicios de pago regulados», se utiliza a lo largo de este trabajo para hacer referencia exclusivamente a aquellos sujetos al RDLSP. Los servicios de pago recogidos en el art. 1.2 RDLSP son aquellos que permiten el ingreso o retirada de efectivo de una cuenta de pago así como las operaciones de gestión de dicha cuenta [letras *a*) y *b*)]; la ejecución de operaciones de pago a través de una cuenta de pago, incluyendo los adeudos domiciliados, las operaciones de pago mediante tarjeta o dispositivo similar y las transferencias de fondos, independientemente de si los fondos están o no cubiertos por una línea de crédito [letras *c*) y *d*)]; la emisión de instrumentos de pago o adquisición de operaciones de pago [letra *e*)]; el envío de dinero [letra *f*)]; los servicios de iniciación de pagos [letra *g*)] y los servicios de información sobre cuentas [letra *e*)]³⁵.

Tampoco la doctrina española ha definido el concepto de servicios de pago, salvo MELERO BOSCH para quien un servicio de pago es «aquella actividad prestada por entidades autorizadas conforme a la LSP consistente en dar cumplimiento a una orden recibida por una

³⁴ Artículo que se corresponde con el art. 3 DSP2. En la normativa anterior, también los arts. 3 DSP1 y 3 LSP recogían una lista de exclusiones, aunque este ha sido uno de los extremos actualizados por la Segunda Directiva de servicios de pago, como se verá en su momento.

³⁵ Las definiciones legales de todos los servicios se contienen en el art. 3 RDLSP.

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 cargos»³⁶. Una definición interesante pero, a la luz de la evolución del mercado y de la legislación, insuficiente. Desde el punto de vista del Derecho positivo, la Segunda Directiva de servicios de pago insiste en la idea de que «[l]a definición de servicios de pago debe ser tecnológicamente neutra y permitir el desarrollo de nuevos tipos de servicios de pago, garantizando, al mismo tiempo, condiciones operativas equivalentes para los proveedores de servicios de pago existentes y los nuevos»³⁷. Es el principio de neutralidad tecnológica que rige también en el derecho bancario o en el del mercado de valores. Este principio, además de informar las definiciones de los servicios enumerados en el Anexo I, deberá ser consustancial a cualquier propuesta de concepto doctrinal. La Segunda Directiva de servicios de pago pretende abarcar «todos los tipos de servicios de pago electrónicos»³⁸ y, en relación a cada uno de ellos, todas las operaciones y transacciones necesarias para su ejecución³⁹.

Teniendo esto en cuenta, podemos definir los servicios de pago como aquellos consistentes en la intermediación, en cualquier grado y con carácter profesional en uno o varios pagos electrónicos (o, al menos, cuyo procesamiento se encuentra altamente automatizado), que se articula a través de una relación contractual, de carácter duradero o puntual, independiente de la relación subyacente que, en su caso, origina el pago⁴⁰.

³⁶ MELERO BOSCH, M. L., *Los contratos de servicios de pago*, Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor, 2014, p. 103. Nótese que esta definición se propone de conformidad con la legislación anteriormente vigente.

³⁷ Considerando 21 DSP2.

³⁸ Considerando 22 DSP2.

³⁹ En este sentido, GEVA, B., «Title I “Subject Matter, scope and definitions” (arts 1-4)» en GIMIGLIANO, G., y BOŽINA BEROŠ, M (eds.) *The Payment Services Directive II. A Commentary*, Edward Elgar, Cheltenham, 2021, pp. 5-30 (p. 12).

⁴⁰ Esta definición es conclusión de un profundo estudio que ha sido publicado en CASTILLO OLANO, A., *Delimitación conceptual de los servicios de pago en el Derecho español y en el Derecho de la Unión Europea*, Atelier, 2024. Es conforme con la conclusión alcanzada en el documento de la Comisión *Estudio sobre la aplicación e impacto de la Segunda Directiva de servicios de pago*, según la cual, para paliar la inseguridad jurídica que surge en torno al ámbito de aplicación de la Directiva, como consecuencia de la emergencia de nuevas soluciones tecnológicas que añaden procesos de valor a la cadena de pago «debe partirse de una definición general de “servicio de pago”, que debería describir las características clave de un servicio de pago en comparación con otros servicios financieros, así como los servicios auxiliares a la ejecución de pagos que no se contemplan en la DSP2. Aclarar la definición de servicio de pago debería reducir las ambigüedades y contribuir a la coherencia en la aplicación ante las nuevas soluciones tecnológicas que han favorecido el auge de los pagos digitales y están acelerando el paso a los pagos sin efectivo» (traducción propia) (COMISIÓN EUROPEA, DIRECTORATE-GENERAL FOR FINANCIAL STABILITY, FINANCIAL SERVICES AND CAPITAL MARKETS UNION, BOSCH CHEN, I., FINA, D., HAUSEMER, P., ET AL., *A study on the application...*, op. cit., p. 183).

Hay una excepción, y es que el servicio de información sobre cuentas no encaja con esta definición, puesto que su proveedor no intermedia en ningún pago. Como se defenderá más adelante, la prestación del mismo a solicitud del usuario constituye una relación de carácter contractual que no puede calificarse como contrato marco de servicios de pago, en la medida en que no rige la ejecución futura de operaciones de pago. Desde un punto de vista teórico podría decirse que no se trata de un servicio de pago *per se*, pues es el único que en modo alguno supone la intermediación en una —o varias— operaciones de pago o la provisión de los instrumentos o servicios necesarios para ello. Es cierto que tampoco la mera emisión de instrumentos de pago o la propia gestión de una cuenta suponen en sí mismos la intermediación en operaciones de pago. Sin embargo, son servicios sin los cuales ciertas operaciones, cuya ejecución supone la prestación de otro servicio de pago regulado, no pueden llevarse a cabo. De ahí que la definición propuesta se refiera en general a la intermediación, reconociendo que algunos servicios conllevan una actividad más intensa por parte del proveedor que otros.

Por tanto, una construcción verdaderamente precisa llevaría a reconocer una nueva categoría de servicios complementarios a los de pagos. En mi opinión, convendría incluir esta categorización en la propia norma de servicios de pago, previendo un régimen específico para estos servicios complementarios, del mismo modo que se hizo en la Segunda Directiva de servicios de pago con los servicios de iniciación de pagos y con los de información sobre cuentas. Así podrían tutelarse más eficazmente los intereses de los usuarios, en particular, su seguridad y privacidad. Estos servicios complementarios a los servicios de pago regulados incluirían los servicios de información sobre cuentas y, además, aquellos servicios actualmente calificados como técnicos que se prestan directamente al usuario como los servicios de *wallet*, es decir, de tokenización, digitalización y almacenamiento de instrumentos de pago. Ahora bien, la aplicación estricta de este planteamiento requiere necesariamente de una modificación legislativa. Por el momento, como se verá más adelante, desde una perspectiva contractual dentro de esta categoría de servicios complementarios podrían incluirse, además de los servicios de información sobre cuentas, los servicios de iniciación de pagos y, dependiendo de la amplitud del objeto del contrato, los de emisión de instrumentos de pago. Así, la propuesta de las diferentes subcategorías de contratos de servicios de pago se hace partiendo de esta base.

Lo cierto es que cualquier prestación de servicios de pago o de servicio complementario implica la celebración de un contrato, en la medida en que habrá siempre un proveedor de servicios de pago que se compromete a prestar un servicio y un usuario de servicios de pago que se obliga, a cambio, a pagar el precio acordado, generalmente en forma de comisión. Ahora bien, no todos los contratos de servicios de pago

son iguales ni están sometidos al mismo régimen jurídico, puesto que la propia legislación especial de servicios de pago contiene diferentes normas aplicables o no dependiendo de la subcategoría de contrato. He aquí el *quid* de la cuestión. Dentro de los contratos de servicios financieros, encontramos como categoría los contratos de servicios de pago —en general— que, a su vez, puede dividirse en tres subcategorías, dependiendo de las cuales serán de aplicación unas u otras reglas sobre transparencia, modificación y resolución del contrato, así como sobre derechos y obligaciones de las partes. De *lege data* pueden diferenciarse tres subcategorías: los contratos marco, los contratos de operación de pago singular y los contratos de servicios complementarios en el sentido expuesto. Ni el RDLSP ni la Segunda Directiva de servicios de pago hacen mención expresa a este concepto de «subcategoría de contrato», pero puede desprenderse claramente de los diversos regímenes establecidos para los contratos marco y para las operaciones de pago singular. La subcategoría de contrato de servicios complementarios no se deriva de forma tan evidente de la estructura de la Segunda Directiva de servicios de pago, pero también encuentra su fundamento en la previsión para determinados servicios de unas reglas particulares, como veremos enseguida.

2. Especialidades de los nuevos servicios de *open banking*

2.1. *El servicio de iniciación de pagos*

Este servicio es uno de los nuevos servicios que se incluyeron en la enumeración de la Segunda Directiva de servicios de pago, anteriormente excluido del ámbito de aplicación de su predecesora por ser considerado un «servicio prestado por proveedores de servicios técnicos como soporte a la prestación de servicios de pago, sin que dichos proveedores lleguen a estar en ningún momento en posesión de los fondos que deban transferir...»⁴¹. Precisamente, esta es la característica fundamental del servicio de iniciación de pagos: el proveedor no entra en posesión de los fondos del usuario⁴².

Se define legalmente como el servicio que «permite iniciar una orden de pago, a petición del usuario del servicio de pago, respecto de una cuenta de pago abierta con otro proveedor de servicios de pago» (art. 3.39 RDLSP). La doctrina ha criticado la falta de precisión de esta definición⁴³ que, en realidad, es expresión del principio de neutralidad

⁴¹ Art. 3.j) DSP1.

⁴² Razón por la cual, el título II de la Segunda Directiva de servicios de pago prevé un régimen jurídico aligerado a las entidades que únicamente prestan el servicio de iniciación de pagos, cuestión que se aborda en el siguiente capítulo.

⁴³ ALONSO LEDESMA, C., «Los nuevos proveedores de servicios de pagos: una primera aproximación a la Segunda Directiva de servicios de pagos» en *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, núm. 1, 2018, p. 10 (versión digital); ALVARADO HERRERA, L., «El

tecnológica que inspira toda la Directiva. Como sucede con toda la normativa de pagos, ocurre con el servicio de iniciación que al establecer su régimen se toma como referencia el estado actual del mercado, pero se pretende que la norma perdure y dé cobertura a futuros desarrollos.

La iniciación de pagos es un servicio que surge en el ámbito de los pagos por internet, y, por el momento, con su mayor proyección en el ámbito del comercio electrónico: «sirve de puente entre el sitio web del comerciante y la plataforma bancaria en línea del proveedor de servicios de pago gestor de cuenta del ordenante, con el fin de iniciar pagos por transferencia a través de internet»⁴⁴. Se trata, en esencia, de una alternativa al pago con tarjeta o, mejor dicho, a la iniciación de un pago mediante tarjeta o dispositivo similar, porque el proveedor de servicios de iniciación de pagos (en adelante, PSIP) inicia el pago en nombre del ordenante y, además, confirma al beneficiario que el pago se ha iniciado correctamente y que los fondos necesarios para el mismo estaban disponibles. En este sentido, y en el contexto del comercio electrónico, se trata de un servicio que, sin ser estrictamente un servicio de pago⁴⁵ —pues no abarca la transacción entera, sino solo la fase inicial— ofrece una «solución de pago» tanto al comprador como al comerciante⁴⁶. Para este último, permite ofrecer una alternativa de pago a sus clientes y, al recibir la confirmación de disponibilidad de los fondos y la seguridad de que el pago ha sido iniciado, cuenta con un incentivo para prestar el servicio o enviar el bien sin dilación, ofreciendo por tanto una mejor experiencia a sus clientes. Para estos, los ordenantes de la operación, supone la posibilidad de realizar pagos a través de internet sin la necesidad de utilizar una tarjeta de pago.

El modelo actual de prestación de este servicio sería equivalente al de las pasarelas de pago con tarjeta⁴⁷ y se basa en el acceso del PSIP a la cuenta de pago del ordenante⁴⁸ abierta en otro proveedor, que es

servicio de iniciación de pagos en la Directiva 2015/2366 sobre servicios de pago en el mercado interior» en *La Ley mercantil*, núm. 34, 2017, p. 3/17 (versión digital); PEÑAS MOYANO, M. J., *Régimen Jurídico de los servicios de pago en el Derecho español* (Monografía núm. 1, RDSFin). Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor, 2020, p. 141.

⁴⁴ Considerando 27 DSP2.

⁴⁵ Al respecto se ha dicho que «más que un servicio de pago en sentido estricto, lo que prestan es un servicio tecnológico» (vid. ALONSO LEDESMA, C., «Los nuevos proveedores...» *op. cit.*, p. 8).

⁴⁶ Considerando 29 DSP2.

⁴⁷ En este sentido, PACHECO JIMÉNEZ, M. N., «Nuevas alternativas de pago online: proveedores de servicio de pago externo en un mercado más tecnológico y seguro» en *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, núm. 49, 2019, p. 8/23 (versión digital). De hecho, no parece del todo evidente que las pasarelas de pago con tarjeta o las soluciones como las aplicaciones de *wallet* que almacenan una suerte de copia digital de nuestras tarjetas en nuestro Smartphone no sean servicios de iniciación de pagos, de ahí que quizás debería ampliarse el ámbito de aplicación del concepto de servicio de iniciación de pagos.

⁴⁸ Considerando 32 DSP2. Este se refiere a que dicho acceso puede ser «directo o indirecto», sin embargo, desde la entrada en vigor del Reglamento Delegado 2018/389, debe ser

el gestor de cuenta. Para ello, la cuenta de pago debe ser accesible en línea (art. 38.1 RDLSP).

De entre las diversas formas de pago ofrecidas en un entorno en línea (por ejemplo, en una tienda de electrónica o en una plataforma de juego online), el ordenante escoge el servicio de iniciación. A continuación, en lugar de aparecer la interfaz de usuario de la pasarela de pagos con tarjeta a través de la que se recaban los datos impresos en el instrumento, aparece la interfaz del PSIP, que solicita las credenciales de acceso del usuario a su cuenta de pago gestionada por otro proveedor de servicios de pago gestor de cuenta (en adelante, PSPGC)⁴⁹.

La cesión de esas credenciales supone al mismo tiempo el consentimiento para la intervención del proveedor de servicios de iniciación de pagos y la autorización de la orden de pago, de modo que el iniciador, tras identificarse ante el proveedor de servicios de pago gestor de cuenta y demostrar que actúa en nombre del ordenante y con su consentimiento, inicia la operación de pago solicitando al gestor de cuenta la ejecución de una transferencia a la cuenta de pago del beneficiario. El PSIP tiene los datos de la cuenta del beneficiario de antemano porque entre ellos media un contrato, en concreto, un contrato de adquisición de operaciones de pago⁵⁰. Es decir, la utilización del servicio de iniciación de pagos requiere de la existencia de, al menos, cuatro contratos de servicio de pago: un contrato marco de cuenta de pago entre el ordenante y su PSGC, otro entre el beneficiario y su proveedor de servicios de pago gestor de cuenta, un tercer contrato marco de adquisición de operaciones de pago entre el beneficiario y el proveedor de servicios de iniciación de pagos⁵¹ y, por último, un contrato de operación de pago singular entre el PSIP y el ordenante. De ahí que no pueda compartirse la opinión de parte de la doctrina de que el desarrollo de los servicios de iniciación supone un paso hacia la desintermediación de los pagos⁵².

en todo caso directo. Como se verá a continuación, precisamente era el acceso indirecto el que generaba un riesgo para los usuarios y el mercado.

⁴⁹ Esto es, identificador y contraseña. Además, dado que esta operación entraña un riesgo de fraude, será de aplicación la obligación de autenticación reforzada, por ejemplo, mediante el envío de un SMS de confirmación (*vid.* art. 68.1.c) RDLSP).

⁵⁰ En este sentido también WANDHÖFER, R., «Title IV, Chapter 5 (arts. 95-98)» en GIMIGLIANO, G. y BOŽINA BEROŠ, M. (eds.) *The Payment...*, *op. cit.*, pp. 189-208 (p. 201).

⁵¹ Esta interpretación, requiere compartir la interpretación sostenida en esta tesis (*vid. supra* «III. 5. La adquisición de operaciones de pago») que cuando la definición del servicio de adquisición habla de «aceptar y procesar» las operaciones de pago, no es imprescindible que el adquirente entre en posesión de los fondos para que concurra el servicio de pago regulado. De ello depende que el contrato celebrado entre el PSIP y el comerciante sea o no un contrato de adquisición de operaciones de pago y, por ende, tenga la consideración de contrato marco de servicios de pago, sujeto a sus previsiones específicas —fundamentalmente en materia de información y transparencia—.

⁵² *vid.*, entre otros, PEÑAS MOYANO, M. J., *Régimen Jurídico...* *op. cit.*, p. 139; ALONSO LEDESMA, C., «La desintermediación en los medios de pago» en MUÑOZ PÉREZ, A.F., (dir.), *Revolución digital, derecho mercantil y token economía*, Tecnos, Madrid, 2019, pp. 483-503

Al contrario, implica la intervención de un intermediario más. Lo que ocurre es que este no es una entidad de crédito o una gran marca de tarjetas. En este sentido, lo que sí puede concluirse es que la regularización de los servicios de iniciación de pagos supone un impulso legislativo a la desintermediación *bancaria* del mercado de pagos⁵³.

Se habla de regularización porque los servicios de iniciación de pagos no son de nueva creación; ya se ofrecían en el mercado con anterioridad a la Segunda Directiva de servicios de pago, lo que ocurre es que quedaban exentos de la aplicación de la Primera Directiva de servicios de pago —aunque no de otras normas⁵⁴— porque, como se ha dicho, eran considerados servicios técnicos como soporte a la prestación de servicios de pago. Y, en cierto modo, siguen siéndolo, pero ahora son, podríamos decir, la exclusión de la exclusión: el art. 4.j) RDLSP mantiene la exclusión de «los servicios prestados por proveedores de servicios técnicos» pero «con exclusión de los servicios de iniciación de pagos y servicios de información sobre cuentas».

No obstante, podría discutirse que, cuando el servicio técnico es prestado al usuario final de servicios de pago en lugar de al proveedor, tal actividad debería quedar sujeta a las normas de pagos. Precisamente porque el desarrollo tecnológico augura —o más bien, evidencia— nuevos desarrollos del estilo del servicio de iniciación, es decir, soluciones tecnológicas a una parte del proceso de pago y no a todo⁵⁵. En todo caso y especialmente si estos productos o servicios se ofrecen al usuario final, se plantearán retos de seguridad y protección de los intereses de los usuarios, como ya sucedió con el servicio de iniciación de pagos, que podrían minimizarse con un régimen jurídico específico y coherente con la regulación de la prestación de servicios de pago *stricto sensu*⁵⁶.

(p. 483); ALCALÁ DÍAZ, M.A., «Digitalización y medios de pago: hacia un nuevo modelo de integración del sistema de pagos minoristas» en *ibid.*, pp. 504-526.

⁵³ El tema de la desintermediación se desarrolla con mayor detalle, con disculpas por la autocita, en CASTILLO OLANO, A.: «*Distributed Ledger Technology* en el mercado de pagos: más allá de las criptomonedas», *Revista de Derecho del Mercado de Valores*, núm. 27, 2020, pp. 96-98.

⁵⁴ En este sentido, PACHECO JIMÉNEZ, M. N., «Nuevas alternativas...», *op. cit.*, p. 7/23. Estos proveedores sí estaban sujetos a las normas de protección de los consumidores, de sociedad de la información y de protección de datos.

⁵⁵ En este sentido, HEMPEL, M., y TUR HARTMANN, F., «La digitalización de los servicios financieros y su impacto en los medios de pago» en *Papeles de Economía Española*, núm. 149, 2016, pp. 62-77 (p. 72), quienes señalan que «[l]a innovación en los pagos minoristas no solo cubre la renovación de diferentes elementos de la cadena de pago sino que también abarca la aparición de nuevos servicios que utilizan los instrumentos de pago ya existentes».

⁵⁶ De hecho, es lo que ha ocurrido también con la aplicación de la obligación de autenticación reforzada y la intervención de proveedores de tokenización de tarjetas (como Apple Pay o Goole Pay), cuestión que sí parece que va a ser abordada por el próximo Reglamento de Servicios de Pago, precisamente, en el sentido de obligar a los proveedores técnicos a cumplir con ciertas obligaciones de seguridad.

Precisamente, los servicios de iniciación de pagos —junto con el servicio de información sobre cuentas, a los que en conjunto se denomina servicios terceros⁵⁷— se incluyeron en la enumeración de la Segunda Directiva de servicios de pago porque, no estando sujetos a su predecesora, su prestación había planteado problemas de protección de los consumidores relacionados con la seguridad, la responsabilidad, la competencia y la protección de datos⁵⁸. El mayor foco de tensión venía dado por la técnica que utilizaban los proveedores terceros para acceder las cuentas de los usuarios: habitualmente el *screen scraping*. Esta técnica consiste en acceder al sistema de banca online del proveedor de servicios de pago gestor de cuenta con las credenciales del usuario igual que lo haría él mismo y, mediante ingeniería inversa, «extraer de una representación de datos mostrados en una pantalla (a través de una página web o de un archivo pdf, por ejemplo) los propios datos que conforman la representación para volcarlos en otra aplicación»⁵⁹. El problema es que en este procedimiento el proveedor tercero no se identificaba ante el proveedor de servicios de pago gestor de cuenta sino que «suplantaba» al usuario y accedía a más información de la estrictamente necesaria para la prestación del servicio de iniciación, generando dudas sobre la consciencia del usuario en cuanto al alcance de su consentimiento e imposibilitando al gestor de cuenta la diferenciación entre un acceso legítimo por parte de un proveedor tercero y un intento de fraude.

Por tanto, la razón fundamental para regular la prestación de los servicios de iniciación de pagos —y de información sobre cuentas— es la protección del usuario.

Sin embargo, la doctrina ha abordado esta novedad desde un punto de vista fundamentalmente subjetivo, centrado en los proveedores, y hay razones para ello. Por un lado, al no entrar en posesión de los fondos de los usuarios, los TPPs pueden someterse a un régimen administrativo menos riguroso que el previsto para las entidades de pago «normales». La utilización de los servicios de iniciación de pagos y de información sobre cuentas se configura como un derecho para los usuarios de servicios de pago que los PSPGC deben respetar⁶⁰

⁵⁷ Y a sus prestadores, «proveedores terceros» o TPP(s), por sus siglas en inglés «third party providers», en alusión a que no son ni el usuario ni el gestor de cuenta. Aunque no se comparte del todo la conveniencia de usar esta denominación por falta de precisión —lo que se abordará en el epígrafe dedicado a los proveedores de servicios de pago—, se utilizan en alguna ocasión para simplificar la redacción y aligerar su lectura.

⁵⁸ Considerando 29 DSP2.

⁵⁹ CONESA, C.; GORJÓN, S. y RUBIO, G., «Un nuevo régimen de acceso a las cuentas de pago, la PSD2» en *Revista de Estabilidad Financiera*, núm. 35, 2018, pp. 81-101 (p. 88).

⁶⁰ Arts. 7 y 38.1 RDLSP. En este sentido, el Considerando 69 exige que «los términos y condiciones y demás obligaciones impuestas por el proveedor de servicios de pago a los usuarios de servicios de pago en relación con la protección de las credenciales de seguridad personalizadas han de redactarse de manera que no impidan a los usuarios de servicios de pago beneficiarse

y facilitar, en tanto están obligados a establecer canales seguros de comunicación entre ellos y los proveedores terceros para que estos puedan acceder a las cuentas de los usuarios con el fin de prestar sus servicios de forma segura⁶¹, a pesar de no poder obtener beneficio con ello⁶² ya que no es preciso que medie una relación contractual entre los proveedores de servicios de pago terceros y los gestores de cuenta —y de hecho, la ausencia de relación entre proveedores es lo más habitual—, siendo la propia norma de pagos la que determina los derechos y obligaciones de cada prestador y el reparto de responsabilidades entre ambos. En suma, se obliga a los PSP tradicionales —generalmente entidades de crédito— a permitir a otras entidades potencialmente competidoras el acceso a un activo muy valioso de su negocio: la información financiera de sus clientes —en mayor o menor medida según el servicio del que se trate—. He aquí la clave del tratamiento doctrinal de esta materia y otra de las causas de la regulación de estos servicios: el fomento de la competencia en el mercado de pagos⁶³.

2.2. *El servicio de información sobre cuentas*

Junto con el de iniciación de pagos, la Segunda Directiva de servicios de pago tipifica también el servicio de información sobre cuentas, enumerado en la norma nacional en el art. 1.2.h) RDLSP. De nuevo, se trata de un servicio más técnico que de pago, excluido del ámbito de aplicación de la Primera Directiva, cuya regulación deviene necesaria debido al riesgo que supone la forma de prestación en el mercado —pues también los proveedores de servicios de información sobre

de las ventajas de los servicios ofrecidos por otros proveedores de servicios de pago, incluidos los servicios de iniciación de pagos y los de información sobre cuentas».

⁶¹ *vid.* arts. 38.4.a) y 39.2.a) RDLSP y Considerandos 30 y 93 DSP2. Como se verá en el capítulo correspondiente, precisamente una de las grandes novedades de la Segunda Directiva de servicios de pago es prever el régimen de acceso por parte de proveedores terceros a las cuentas de pago de los usuarios, que debe hacerse de conformidad con los arts. 66 a 68 DSP2 y el Reglamento Delegado de autenticación reforzada, a través de lo que se conoce como API (interfaz de programación de aplicación), un conjunto de definiciones y protocolos que se utiliza para desarrollar e integrar el software de las aplicaciones, permitiendo la comunicación entre dos aplicaciones de software a través de un conjunto de reglas informáticas.

⁶² CONESA, C.; GORJÓN, S. y RUBIO, G., «Un nuevo régimen...», *op. cit.*, p. 89.

⁶³ Considerando 33. Al respecto, *vid.* BUESO GUILLÉN, P.-J., «Servicios de pago, sistemas de pago y derecho de la competencia» en MARTÍ (dir.) RODILLA (coord.), *Competencia en mercados digitales y sectores regulados*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 215-232 (pp. 222 a 225). Sobre algunos de los problemas más recientes en materia de competencia en el mercado de pagos *vid.*: FRANCK, J.-U. y LINARDATOS, D., «Germany's "Lex Apple Pay": Payment Services Regulation Overtakes Competition Enforcement» en *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 12, Núm. 2, 2021, pp. 68-81 y BUESO GUILLÉN, P.-J., «Aproximación al tratamiento antitrust de las conductas de los guardianes de acceso en el mercado digital de servicios de pago» en ROBLES MARTÍN-LABORDA y OLMEDO PERALTA (dirs.), *Estudios de la Red Académica de Defensa de la Competencia (RADC) 2021*, Thomson-Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 425- 443.

cuentas, en adelante PSIC(s), utilizaban mayoritariamente la técnica del *screen scraping*—.

Se define como el «servicio en línea cuya finalidad consiste en facilitar información agregada sobre una o varias cuentas de pago de las que es titular el usuario del servicio de pago bien en otro proveedor de servicios de pago, bien en varios proveedores de servicios de pago» (art. 3.38 RDLSP). Es lo que coloquialmente se ha denominado un agregador de cuentas, difuminándose los límites entre la interfaz de usuario —ya sea a través de una página web o de una aplicación móvil—, el servicio en sí, el contrato y el prestador. En suma, se trata de un servicio *on line* consistente en la recopilación y presentación conjunta —en este sentido se dice que es «información agregada»— de la información de una o varias cuentas de pago, que «permite al usuario del servicio de pago tener en todo momento una visión global e inmediata de su situación financiera»⁶⁴ y que, a menudo, se complementa con sugerencias personalizadas para una gestión más eficiente⁶⁵.

Se trata de un servicio *on line* no sólo porque necesariamente se presta a través de internet sino porque, además, solo puede prestarse respecto de las cuentas que sean accesibles en línea (art. 7 RDLSP). Nótese que la definición establece claramente que el servicio se refiere tan solo a las cuentas de pago, por tanto, el régimen previsto en la normativa limita su objeto a este tipo de cuentas, lo que no obsta a que los proveedores de servicios de pago gestores de cuentas decidan voluntariamente compartir información sobre otro tipo de cuentas o productos (cuentas instrumentales, depósitos, créditos, fondos de inversión, de pensiones, etc.)⁶⁶.

Elemento característico y aparentemente constitutivo del servicio, dada la definición legal, es que al menos una de las cuentas de pago cuya información se agrega a la de otras, debe estar abierta en un proveedor distinto al prestador del servicio de iniciación. Lo cual lleva a la conclusión de que si el servicio de información es prestado por un PSP que es además el gestor de todas las cuentas cuya información se

⁶⁴ Considerando 28 DSP2. La doctrina ha señalado que, al presentarse la información al usuario de una manera más inteligible e instructiva, este puede tomar decisiones con respecto a su comportamiento financiero más coherentes con sus necesidades específicas (*vid.* ALONSO LEDESMA, C., «Los nuevos proveedores...», *op. cit.*, p. 25, así como en «La desintermediación...», *op. cit.*, p. 494).

⁶⁵ En este sentido, entre otros, GONZÁLEZ-PÁRAMO, J. M., «*Financial innovation in the digital age: challenges for regulation and supervision*» en *Revista de Estabilidad Financiera*, núm. 32, 2017, pp. 9-37 (p. 27) y ROMERO FERNÁNDEZ, J. A., «La transformación del tradicional sistema de pagos: los nuevos terceros proveedores tras el RDLSP» en *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 156, 2019, p. 20/45 (versión digital).

⁶⁶ En este sentido, ROMERO FERNÁNDEZ considera que el RDLSP supone un impulso al *open banking* y puede ser el punto de partida para este fenómeno de que, especialmente los bancos, compartan más información (*Ibid.* p. 23/45).

recopila y presenta de forma agregada no se trata, a los efectos de la aplicación del RDLSP, de un servicio de pago regulado. Ello tampoco parece tener mayor trascendencia práctica, en la medida en que todo el régimen jurídico de este servicio se reduce, como se verá, a las normas de acceso a las cuentas de pago del usuario, cuya regulación resulta del todo innecesaria cuando el propio PSPGC es quien ofrece el servicio de agregación. Eso sí, en el momento en el que el usuario pretenda añadir la información de una cuenta de pago gestionada por otro proveedor, el servicio tornará sujeto al RDLSP.

Merece la pena llamar la atención sobre un modelo de negocio del que los estudios doctrinales no se han hecho eco pero que, en principio, podría constituir también un supuesto de servicio de información sobre cuentas. Es aquel en el que, respetando la necesidad de consentimiento del usuario de servicio de pago y la legislación aplicable, incluida la de protección de datos, la información de varias cuentas se recopila y agrega para que un tercero diferente al usuario de servicios de pago acceda a ella. Y es que ni la definición del servicio ni su régimen jurídico requieren que la información se le presente al usuario de servicio de pago⁶⁷.

En los mismos términos que el servicio de iniciación de pagos, la utilización del servicio de información sobre cuentas se configura como un derecho del usuario de servicios de pago y así se establece en el art. 7 RDLSP, no estando supeditada su prestación a la existencia de una relación contractual entre el proveedor de servicios de información sobre cuentas y el PSPGC. También en este caso, como en cualquier relación contractual, es necesario el consentimiento del usuario que, con frecuencia, viene dado por la cesión de las credenciales de seguridad personalizadas para el acceso a sus cuentas de pago, abiertas en diferentes proveedores de servicios de pago gestores de cuentas.

El régimen jurídico de prestación del servicio de información sobre cuentas será analizado en el capítulo correspondiente. Baste ahora adelantar que, si bien la relación contractual que mediará entre el usuario y el proveedor de servicios de información sobre cuentas será de carácter duradero, no puede calificarse como contrato marco de servicios de pago puesto que no «rige la ejecución futura de operaciones de pago individuales y sucesivas»⁶⁸.

⁶⁷ *vid.* arts. 3.38, 7 y 39.1 RDLSP. Esta ha sido la interpretación del Director General de Estabilidad Financiera, Servicios Financieros y Unión de los Mercados de Capitales de la Comisión Europea en su respuesta a la Q&A 2018_4098, sobre un PSIC que hacía disponible la información a una empresa de auditoría con el permiso del usuario de servicios de pago y cumpliendo con las disposiciones pertinentes tanto de la DSP2 como del RGPD y demás legislación aplicable.

⁶⁸ Art. 3.9 RDLSP. Una operación de pago es la acción consistente bien en ingresar, transferir o retirar fondos (art. 3.26 RDLSP), lo cual no es objeto del contrato de información sobre cuentas.

Asimismo, todo lo indicado anteriormente sobre el servicio de iniciación de pagos respecto a la ausencia de posesión de los fondos por parte del proveedor de servicios de información sobre cuentas, el régimen administrativo menos riguroso de los prestadores —que únicamente presten el servicio de información sobre cuentas—, y las razones para su regulación, así como para el tratamiento doctrinal centrado en los proveedores, es predicable también del servicio de información sobre cuentas. Quizás en este caso sea incluso más llamativo el escaso interés que la doctrina ha dispensado al servicio en sí, centrándose de manera casi exclusiva en los prestadores. Si bien ello es comprensible, teniendo en cuenta: por un lado, el impulso a la competencia que puede suponer la circulación de la información financiera y, por otro, que para las entidades que únicamente presenten el servicio de información sobre cuentas (en adelante, EPSIC⁶⁹) los art. 15 RDLSP y 3 y ss. del RDRJSP no prevén un régimen de autorización administrativa, siendo suficiente con el mero registro del proveedor. Sin embargo, lo más habitual es que los PSP no presten únicamente el servicio de información y, por tanto, requieran en todo caso de la correspondiente autorización como cualquiera de las entidades a las que la ley reserva la prestación de servicios de pago (*vid.* art. 5 RDLSP)⁷⁰.

Del propio servicio, igual que ocurre con el de iniciación de pagos, se deriva que solo en el caso de que las cuentas de pago sean accesibles en línea, debe garantizarse que los TPPs tengan acceso a las mismas. Pero los servicios de iniciación de pagos y de información sobre cuentas son absolutamente diversos, ya que en el de información sobre cuentas el prestador no interviene en ninguna operación de pago: únicamente ofrece un servicio que podría denominarse —aunque suene redundante— informativo, que permite al usuario una mejor gestión de sus cuentas. Y sin embargo, el PSIC tiene acceso a muchísima más información que el PSIP, puesto que el propio servicio lo requiere: mientras que la prestación del servicio de iniciación de pagos implica que el proveedor de servicios de pago gestor de cuenta debe confirmar la disponibilidad de

⁶⁹ Nótese que la abreviatura PSIC puede hacer referencia a cualquier proveedor de servicios de pago que preste el servicio de información sobre cuentas. La abreviatura EPSIC, correspondiente a entidad prestadora del servicio de información sobre cuentas (*vid.* arts. 15.2. *in fine*; 18.3 y 5; y 22 RDLSP) se refiere a aquellas entidades que, sin ser objeto de autorización, están registradas ante la autoridad competente pudiendo prestar *ope legis* únicamente el servicio de información sobre cuentas.

⁷⁰ A fecha 11 de noviembre de 2025, solo siete entidades están registradas en el Banco de España para prestar únicamente el servicio de información sobre cuentas. Pueden contrastarse estos datos en el servicio de consulta en línea del registro de entidades del Banco de España: http://app.bde.es/ren_www/InicioSesion. De acuerdo con el registro de la ABE, en total, 133 entidades de pago, entidades de dinero electrónico y entidades prestadoras del servicio de información sobre cuentas establecidas en la UE podían prestar este servicio en España más todas las entidades de crédito de la UE. En la misma fecha, solo 102 entidades estaban registradas en toda la UE como entidades prestadoras del servicio de información sobre cuentas, de las 358 compañías que en total, sin contar con las entidades de crédito, podían prestar este servicio. El registro de la ABE puede consultarse en: <https://euclid.eba.europa.eu/register/>.

un importe X y que se ha iniciado una transferencia correctamente, para la prestación del servicio de información sobre cuentas el PSIC debe acceder a todos los datos de la cuenta de pago, particularmente, a todos sus movimientos. Por eso, no debe sorprender que los proveedores de servicios de pago tradicionales hayan comenzado a ofrecer el servicio de información sobre cuentas a sus clientes⁷¹. Y es que, desde un punto de vista competencial, el servicio de información sobre cuentas puede jugar un papel mucho más importante que el de iniciación de pagos, y no necesariamente —o no solo— en el mercado de pagos.

Los datos generados en la gestión de una cuenta de pago ofrecen una gran cantidad de información con un elevado valor comercial, especialmente para fines de marketing personalizado y evaluación de solvencia. Esta información resultará de interés en muchos sectores, pero, de manera particular, puede ser objeto de asaz explotación en el sector financiero⁷². Curiosamente, quizás es en el mercado de pagos donde menor utilidad tienen, ya que los servicios de pago que pueden ofrecerse a un usuario son más limitados y menos lucrativos en el corto plazo que otro tipo de productos financieros. En cambio, los créditos, productos y servicios de inversión o los seguros son productos fácil y rentablemente personalizables con base en la información que puede obtenerse a través de las cuentas de pago de los usuarios. De ahí el gran interés que este servicio de pago ha despertado entre los operadores tradicionales del mercado financiero y, en el fondo, de todo el movimiento *open banking*⁷³.

⁷¹ Por ejemplo, el Servicio de Agregación del BBVA: <https://www.bbva.es/personas/banca-online/agregador-cuentas-bancarias.html> (consultado por última vez el 12/02/2023). Este fenómeno fue ya previsto por HEMPEL y TUR quienes señalaba que «[i]ndirectamente, la Directiva también tiene el potencial de incentivar a los bancos a innovar para evitar que el negocio vaya a parar exclusivamente a estos nuevos actores no bancarios y anima a su vez a ambos actores a estimular nuevos modelos de negocio basados en la colaboración entre los proveedores de servicios de pago tradicionales y los nuevos operadores no bancarios» (HEMPEL, M., y TUR HARTMANN, F., «La digitalización...», *op. cit.*, p. 72).

⁷² En este sentido, la doctrina ha señalado que la expansión del servicio de información sobre cuentas puede acabar con la posición dominante las entidades de crédito han ostentado sobre la información financiera de los consumidores, abriendo la puerta a nuevos competidores que podrían convertirse en intermediarios de productos financieros «que compitan con el modelo bancario actual, basado en la venta cruzada, dando lugar a nuevos nichos de mercado que permitan identificar perfiles concretos de alta rentabilidad y trabajar con ellos» (*vid.* PEÑAS MOYANO, M. J., *Régimen Jurídico... op. cit.*, p. 164 y TREVIJANO, C., «Tendencias clave del mercado de medios de pago en el contexto de la directiva PSD2» en *Anuario IEB de Banca Digital y Fintech*, 2017, pp. 191 y 192). Un ejemplo de esta tendencia lo constituye, por ejemplo, FINTONIC S.L. empresa autorizada para la prestación de servicios de iniciación de pagos y de información sobre cuentas que ha diversificado su actividad notablemente, ofreciendo multitud de servicios diversos, algunos no regulados u otros regulados, prestados a través de acuerdos comerciales con compañías autorizadas en el respectivo ramo de actividad (seguro de recibos, calificación crediticia y búsqueda de préstamos, cuentas de pago...).

⁷³ ZUNZUNEGUI, F., «La digitalización de los servicios de pago» en *Revista del Mercado Financiero*, Working Paper 1/2018, *passim* (en particular, pp. 8-12).

3. El contrato marco de servicios de pago

Un contrato marco de servicios de pago es aquel que rige la ejecución futura de operaciones de pago individuales y sucesivas. Todo añadido a esta definición no hace sino llevar a confusión, lo que se evidencia en los primeros estudios sobre servicios de pago, en los que se contemplaba el contrato marco como un contrato accesorio al contrato del servicio de pago específico celebrado con la entidad⁷⁴.

Desde el punto de vista del Derecho positivo español, particularmente dudosa es la conveniencia de incluir en la propia definición legal una referencia como la contenida al final del art. 3.9 RDLSP, que tras determinar que el contrato marco es aquel contrato que rige la ejecución futura de operaciones de pago señala que «puede estipular la obligación de abrir una cuenta de pago y las correspondientes condiciones para ello». Tal alusión continúa, a día de hoy, introduciendo confusión para el estudio de los servicios de pago, en especial en relación a los servicios de iniciación de pagos y de información sobre cuentas⁷⁵. De ahí la necesidad, primero, de analizar el concepto de contrato marco y, segundo, de proponer una tercera calificación que complete, junto con los contratos de operación de pago singular, el elenco de tipologías de contrato de servicios de pago regulados: la de contrato de servicios complementarios.

Quizás el problema de fondo traiga causa del hecho de que la definición legal del contrato marco no sea del todo apropiada. En la propuesta de Primera Directiva de servicios de pago del año 2005 esta no se incluía en su art. 4 (definiciones), sino en su art. 29 que delimitaba el ámbito de aplicación del capítulo 2 del título III que, como el capítulo 3 de la vigente Segunda Directiva de servicios de pago, se refería a la transparencia de las condiciones de los servicios de pago cuando se tratase de contratos marco. Lo relevante de que la definición se localizase ahí es que su origen y contenido viene condicionado por esta función delimitadora de la aplicabilidad de unas normas concretas. Y dicho contenido se ha mantenido invariable hasta la actualidad, aunque la redacción se modificase ligeramente durante

⁷⁴ MELERO entendía que el «contrato marco de servicios de pago suscrito con la entidad proveedora [...] convivirá con el contrato singular e cuenta corriente o de tarjeta convenido con ésta», de modo tal que «el llamado contrato marco se configura como un contrato accesorio del contrato de servicio de pago que se convenga con la entidad proveedora del servicio» (MELERO BOSCH, M. L., *Los contratos...*, *op. cit.*, p. 71).

⁷⁵ PEÑAS MOYANO sostiene que la razón de que no sea preciso suscribir un contrato marco para la prestación de servicios de iniciación de pagos o de información sobre cuentas es que «ninguno de estos servicios genera por sí mismo una cuenta de pago, sino que se utilizan las cuentas ya existentes de otros proveedores» (PEÑAS MOYANO, M. J., *Régimen Jurídico...*, *op. cit.*, p. 102). Sin embargo, como se ha adelantado anteriormente y enseguida se desarrollará, la razón es que estos servicios no implican la ejecución de una operación de pago.

el proceso legislativo hasta la publicación definitiva de la Primera Directiva de servicios de pago⁷⁶.

En cualquier caso, la clave de la definición es la función que cumple a la hora de distinguir cuándo ha de aplicarse un régimen de transparencia más detallado, en contraposición al más aligerado aplicable a lo que la Primera Directiva de servicios de pago denominaba operaciones de pago único (hoy operaciones de pago singular). La relevancia de esta disquisición es que el contenido de la definición de contrato marco gira en torno al concepto de operación de pago en lugar de referirse de manera más genérica a la prestación de servicios de pago. Sin embargo, ya hemos indicado que no toda prestación de un servicio de pago regulado conlleva la ejecución de una operación de pago. Los ejemplos más evidentes son los servicios de iniciación de pagos y de información sobre cuentas, aunque también determinados contratos de emisión de instrumento de pago pueden no incluir dentro de su objeto la ejecución de las operaciones propiamente dicha. Conviene llamar la atención sobre el considerando 57 de la Segunda Directiva de servicios de pago que, en lo que aquí interesa, es idéntico al considerando 24 de su predecesora. Señala expresamente que «[s]i existe una cuenta de pago o un instrumento de pago específico, se requiere un contrato marco». Esta afirmación, que *a priori* podría parecer esclarecedora, también puede llevar a error. No debería entenderse en el sentido de que siempre que exista un contrato de emisión de instrumento de pago debe haber un contrato marco, pues no todo contrato de emisión conlleva la ejecución de operaciones de pago. Además, la propia literalidad del considerando alude a la existencia de un instrumento, no de un contrato de emisión. Pero tampoco hay que entender esta referencia como una lista de contratos marco de servicios de pago, y mucho menos, como una lista *numerus clausus*.

No existe un único contrato marco como modelo predeterminado, ni el contrato marco tiene individualidad propia en el sentido de ser un contrato específico, se trata obviamente de una calificación jurídica. Cuando en este trabajo se utiliza la expresión de contratos específicos⁷⁷, se hace referencia a contratos cuyo objeto es la prestación de uno o

⁷⁶ De hecho, ese originario art. 29 tenía una bondad y es que la referencia a la apertura de una cuenta de pago parecía algo más clara y deslindada de la definición de contrato marco *per se*: «El presente Capítulo contempla las operaciones de pago reguladas por acuerdos de servicios de pago caracterizados por comprometer a un proveedor de servicios de pago a ejecutar en el futuro una serie de operaciones de pago sucesivas o individuales a instancias del ordenante siempre y cuando se cumplan las condiciones acordadas. Dicho acuerdo, en lo sucesivo denominado “contrato marco”, podrá recoger las obligaciones y condiciones que deben cumplirse para abrir una cuenta de pago».

⁷⁷ MELERO BOSCH se refería a «contratos singulares» de servicios de pago, pero esta denominación puede confundirse con las operaciones de pago singular, razón por la que se propone la de «contratos específicos».

varios servicios de pago regulados. Ninguno de ellos es un contrato típico en el sentido clásico del término. Y esto también es una singularidad del Derecho de los servicios de pago. Si bien contamos con un régimen jurídico específico aplicable a los servicios de pago, no es un régimen completo ni el Derecho positivo ha individualizado los contratos específicos de servicios de pago. A pesar de que en el tráfico económico muchos de ellos han adquirido cierta autonomía, la ley no establece ni una lista de contratos nominados, ni un régimen concreto aplicable a ninguno de ellos que lo distinga de los demás. Lo que prevé el RDLSP es un régimen jurídico común para la mayoría de contratos de servicios de pago, con especialidades en función de si el contrato regula la ejecución de una sola operación de pago —singular— o si, por el contrario, está llamado a dar cobertura a la ejecución de varias operaciones de pago —contrato marco—.

Y en este mismo plano de análisis contractual se propone, desde una perspectiva teórica —pero, por supuesto, con consecuencias prácticas— una tercera calificación posible para aquellos servicios regulados que no suponen la ejecución de una operación de pago: la de contrato de servicios de pago complementarios. La calificación de todo contrato de servicios de pago conforme a uno de estas tres subcategorías debe deducirse en cada caso, pues si bien es cierto que la mayoría de servicios de pago regulados tienden naturalmente, por su propio contenido, a insertarse en una de las tres subcategorías, no lo es menos que dependiendo de cómo se configure la relación contractual, esta puede subsumirse en una u otra categoría. Son ejemplos de contratos específicos de servicios de pago el contrato de cuenta de pago o el de tarjeta —aunque, en realidad, estas denominaciones no son del todo apropiadas jurídicamente, como se analizará más adelante, ya que no se corresponden totalmente con el objeto del contrato—.

Sucede que el contrato de cuenta de pago es siempre un contrato marco porque sus condiciones regulan la ejecución de varias operaciones de pago. El contrato de tarjeta, sin embargo, puede ser un contrato marco de servicios de pago cuando su objeto incluya la emisión del instrumento y el procesamiento de las operaciones efectuadas con el mismo; o, por el contrario, puede ser un contrato de servicio complementario si el objeto se circunscribe a la emisión de la tarjeta. Otro ejemplo de esta diversidad lo encontramos en el contrato de envío de dinero: se configura habitualmente como un contrato de operación de pago singular en el que el objeto lo constituye la ejecución de un solo envío, pero nada obsta a que se suscriba un contrato que regule las condiciones de futuras y sucesivas operaciones de envío de dinero, debiendo calificarse entonces como contrato marco.

La característica común y definitoria de aquellos acuerdos que puedan calificarse como contratos marco de servicios de pago es que

son contratos de tracto sucesivo, que vinculan al proveedor y al usuario con carácter duradero. Pero no deja de ser llamativo que la prestación de ciertos servicios de pago regulados, incluso con carácter duradero, no pueda calificarse como contrato marco de servicios de pago. De ahí el recelo que despierta la definición legal del art. 3.9 RDLSP. Quizás sería más apropiado, para englobarlos a todos, que contrato marco de servicios de pago fuese todo aquel que rige la prestación continuada de servicios de pago regulados. Además, esta definición tendría la ventaja de que permite que un contrato marco lo sea para la prestación de diferentes servicios de pago (que es lo que pasa en la práctica). Desligar el concepto de operación de pago del de contrato marco dotaría a este de mayor duración y extendería, a mi juicio coherentemente, la aplicabilidad de un régimen jurídico más tuitivo para el usuario a servicios de pago que, actualmente, cuentan con un régimen de *minimis*. Esta actualización que necesariamente requeriría de una modificación legal haría decaer la propuesta doctrinal de un tercer tipo de contrato de servicio de pago que, por otro lado, está más alineada con el principio económico de mínima intervención en la iniciativa privada y con el principio de la autonomía de la voluntad en las relaciones contractuales.

Debe descartarse también la identificación del contrato marco con las condiciones generales de contratación⁷⁸. Aunque efectivamente es muy probable que las cláusulas que establezcan el contenido mínimo del contrato exigido por el art. 14 OTSP sean predisuestas por el proveedor de servicios de pago, su incorporación al contrato también sea impuesta por este y hayan sido redactadas con la finalidad de ser incluidas en una pluralidad de contratos, es decir, que dichas cláusulas constituyan condiciones generales de la contratación *ex art.* 1.1 LCGC, hay dos razones que impiden afirmar siempre y en todo caso la identidad entre el contrato marco y las condiciones generales de un contrato de servicios de pago. Si atendemos al contenido del contrato, no será infrecuente que algunos de los aspectos que constituyen el contenido mínimo del contrato marco sean negociados por las partes, por ejemplo, los concretos servicios de pago que vayan a proporcionarse o la forma de comunicación entre el usuario y la entidad; pero es que el contrato también puede incluir aspectos adicionales no enumerados en el art. 14 OTSP que, por supuesto, no necesariamente serán cláusulas no negociadas individualmente. Debe tenerse en cuenta, además, que el contrato marco no es un único contrato específico o una parte del mismo, es una calificación predicable de todo contrato que rija la ejecución futura de operaciones de pago, inherente al contrato en su completitud y no a una parte del mismo. Dicho con otras palabras, integran el contrato marco tanto las condiciones generales como las particulares.

⁷⁸ Generalización que ha defendido, por ejemplo, MELERO BOSCH, M. L., Los contratos..., *op. cit.*, p. 72.

El contrato marco de servicios de pago es la única categoría a la que el RDLSP se refiere expresamente como contrato, pero ello no implica que sea la único. Sin embargo, sí es cierto que es el que está sujeto a un régimen jurídico más estricto. Primero, porque desde el punto de vista económico la relevancia de los contratos marco es muy superior a la de las operaciones de pago singular⁷⁹ o a la de los contratos que en este trabajo se han venido a denominar de servicios complementarios. Y segundo, porque la relación jurídica vincula a las partes a largo plazo, muy habitualmente, con carácter indefinido —con facultad de resolución por ambas partes— frente a los contratos de operación de pago singular, que por su propia naturaleza tienen una duración breve. Como se verá más adelante, este régimen más riguroso se concreta en unas obligaciones de información y transparencia más exigentes en comparación con las aplicables en sede de operaciones de pago singulares, incluida la ya mencionada previsión de un contenido mínimo del contrato y la necesidad de que este conste en soporte duradero, así como en normas especiales de modificación y resolución del mismo.

4. El contrato de operación de pago singular

El Derecho positivo vigente distingue una segunda subcategoría de contratación de servicios de pago: las operaciones de pago singular. Si bien el RDLSP no se refiere a las relaciones que originan las mismas como contratos, sí lo hace con acierto la Segunda Directiva y la Orden de transparencia de servicios de pago que completa su transposición a nuestro ordenamiento jurídico. Es evidente que la relación jurídica que origina la ejecución de este tipo de operaciones debe ser necesariamente de carácter contractual y su ejecución será el objeto del contrato.

Si una operación de pago se define como una acción iniciada por un usuario de servicios de pago, consistente en ingresar, transferir o retirar fondos, independiente de cualesquiera obligaciones subyacentes (art. 3.26 RDLSP), son operaciones de pago singular aquellas que no están sujetas a un contrato marco. La ley española no recoge de manera expresa esta definición que, sin embargo, sí contiene el art. 43 DSP2 a los efectos de determinar el ámbito de aplicación de las obligaciones de información y transparencia aplicables a estas operaciones, y que ha sido incorporado a nuestro ordenamiento a través del art. 7 OTSP. Como sucedía en la propuesta de Primera Directiva de servicios de pago con el contrato marco, este tipo de operaciones se definen para delimitar el ámbito objetivo de aplicación del título III de la Directiva. Se trata, por tanto, de definiciones funcionales, diseñadas no tanto desde el punto de vista contractual, sino normativo. Siendo central el concepto de operación de pago quedan fuera los servicios que no originan ningun-

⁷⁹ Considerando 57 DSP2.

na, y a pesar de ello el capítulo 2 del título III de la Segunda Directiva de servicios de pago contiene un par de disposiciones en relación a los proveedores de servicios de iniciación de pagos, cuya coherencia y lógica sistemática se discutirá en epígrafes siguientes, pues se plantea la duda de si el legislador europeo entiende que el servicio de iniciación supone la ejecución de una operación de pago singular.

La peculiaridad de los contratos en los que el proveedor se compromete a ejecutar una operación de pago singular es que son contratos de tracto único, basados en una relación puntual. De nuevo, habrá un contrato específico de servicios de pago cuyo objeto será la ejecución de una única operación de pago a través de un servicio en concreto. Podrían ser ejemplos, el envío de dinero puntual o la retirada de efectivo mediante cajero automático de una entidad distinta al proveedor de servicios de pago gestor de cuenta.

Otra característica de estos contratos frente al contrato marco es que solo deberán constar en soporte duradero a petición del usuario. De hecho, la dinámica contractual en el caso de contratos de operaciones de pago singular determina que con frecuencia el acuerdo no se documente propiamente. Piénsese en la retirada de efectivo de un cajero automático titularidad de un PSP que no es el gestor de cuenta del cliente: no sería práctico, ni tendría sentido requerir la firma de un contrato por escrito para esta operación. Sin embargo, ello no obsta para que sean aplicables determinadas obligaciones de información y transparencia al proveedor del servicio puntual que aseguren que el usuario consiente la relación contractual con conocimiento de causa. Emitida la orden de pago⁸⁰ por el usuario, cumplidas las obligaciones de información por parte del proveedor y, en su caso, pagado el precio correspondiente, una vez finalizada la ejecución de la operación de pago singular el contrato se extingue (art. 1156 CC).

5. El contrato de servicios complementarios

La última subcategoría de contrato que proponemos es la de los contratos de servicios complementarios a los de pago. Hasta este momento, ni el Derecho positivo, ni la jurisprudencia, ni la doctrina se han referido a este tercer miembro de la clasificación. Pero creemos necesaria su conceptualización a la vista de que la contratación de determinados servicios de pago regulados no encaja en el concepto de contrato marco, pero tampoco conlleva la ejecución de una operación de pago singular,

⁸⁰ Definida como «toda instrucción cursada por un ordenante o beneficiario a su proveedor de servicios de pago por la que se solicite la ejecución de una operación de pago» por el art. 3.28 RDLSP.

a pesar de lo cual las normas de pagos prevén algunas disposiciones que determinan un régimen jurídico específico para estos servicios.

Dadas las definiciones legales de contrato marco, de operación de pago y de operación de pago singular, no es factible encajar en las dos primeras subcategorías —contrato marco o contrato de operación de pago singular— la prestación de los servicios de iniciación de pagos, de información sobre cuentas o de mera emisión de un instrumento de pago. Y ello porque estas actividades no consisten en la ejecución de una acción de ingreso, transferencia o retirada de fondos. El servicio de iniciación de pagos es aquel que permite iniciar una orden de pago, a petición del usuario del servicio de pago, respecto de una cuenta de pago abierta con otro proveedor de servicios de pago (art. 3.39 RDLSP). Por otro lado, el servicio de información sobre cuentas consiste en facilitar en línea información agregada sobre una o varias cuentas de pago de las que es titular el usuario del servicio de pago bien en otro proveedor de servicios de pago, bien en varios proveedores de servicios de pago (art. 3.38 RDLSP). Y el de emisión de instrumentos de pago es aquel en el cual un proveedor de servicios de pago se compromete mediante contrato a proporcionar a un ordenante un instrumento de pago que permite iniciar y procesar las operaciones de pago del ordenante (art. 3.14 RDLSP). Por lo mismo, determinados modelos de negocio de adquisición sujetos al RDLSP también podrían calificarse como servicios complementarios si su prestación no conlleva la posesión de los fondos de los usuarios. Con carácter general, el art. 3.2 RDLSP define el servicio de adquisición de operaciones de pago como aquel prestado por un proveedor de servicios de pago que ha convenido mediante contrato con un beneficiario en aceptar y procesar las operaciones de pago, de modo que se produzca una transferencia de fondos al beneficiario, aunque debe señalarse que los servicios meramente técnicos, «como el simple tratamiento y conservación de datos o la explotación de los terminales», no son parte del servicio de adquisición⁸¹, quedando excluidos del ámbito de aplicación del RDLSP [art. 4.j)].

Como se decía, los contratos cuyo objeto sea la ejecución de estos servicios no pueden calificarse ni como contratos marco de servicios de pago ni como contratos de operación de pago singular, aunque sí comparten ciertos rasgos con estos. Por ejemplo, como los contratos de operación de pago singular, el contrato de iniciación de pagos es de tracto único, un contrato puntual celebrado entre un usuario de servicios de pago y un proveedor de servicios de pago que debe cumplir con un estricto régimen jurídico para ser autorizado. Sin embargo, el contrato de información sobre cuentas será, generalmente, de carácter duradero y podrá celebrarse con una entidad prestadora del servicio de información sobre cuentas que está sometida a un régimen jurídico

⁸¹ Considerando 10 DSP2.

menos exigente que el general de las entidades de pago (*vid.* art. 15 RDLSP).

IV. ÁMBITO SUBJETIVO DEL CONTRATO DE SERVICIOS DE PAGO

1. Los proveedores de servicios de pago

Como es típico en el sistema financiero, los servicios de pago regulados solo pueden ser prestados de forma profesional por determinadas categorías de proveedores establecidas legalmente; esto es, la prestación de servicios de pago es una actividad sujeta a reserva. Ello implica, por un lado, que es la ley la que determina quién puede ejercer dicha actividad y, por otro, que se establece la prohibición de prestar servicios de pago a cualquier persona distinta, prohibición cuyo incumplimiento será sancionado administrativamente.

Así, el art. 5.1 RDLSP determina que solamente pueden ser proveedores de servicios de pago las entidades de crédito⁸², las entidades de dinero electrónico⁸³ y las entidades de pago reguladas en el título I RDLSP, los prestadores de servicios de pago exentos en virtud del art. 14 RDLSP y las entidades prestadoras —exclusivamente— del servicio de información sobre cuentas. Además, puede prestar servicios de pago la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, S.A, en virtud de su normativa específica⁸⁴; y también, cuando no actúen en su condición de autoridades públicas, el Banco Central Europeo, el Banco de España

⁸² Según se definen en el art. 1 LOSSEC, incluidas las sucursales en España de entidades de crédito extranjeras, independientemente de que su administración central esté ubicada en la Unión Europea o en un país que no pertenezca a la misma.

⁸³ De acuerdo con el art. 2.1 b) LDE, incluidas las sucursales en España de entidades de dinero electrónico extranjeras —de nuevo, tanto si su administración central está ubicada en el interior de la Unión Europea como si lo está fuera de ella—, en la medida en que los servicios de pago prestados por las sucursales estén vinculados a la emisión de dinero electrónico.

⁸⁴ El art. 58.2.b) de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social determina que el objeto social de esta entidad incluye, entre otras, la prestación de «servicios financieros relacionados con los servicios postales, los servicios de giro y de transferencias monetarias». Actualmente, Correos únicamente ofrece en nombre propio varias modalidades de giro, tanto nacional como internacional (*vid.* <https://www.correos.es/es/es/particulares/dinero-y-compras/envio-de-dinero> y <https://www.correos.es/es/es/particulares/dinero-y-compras/lleva-el-control-de-tu-dinero-y-tus-gastos/correos-cash>), que constituyen envíos de dinero o ingresos o retiradas de efectivo en cuenta de pago; así como un servicio de adquisición de operaciones de pago ofertado a autónomos, pymes y entidades públicas (<https://www.correos.es/es/es/empresas/para-tu-negocio/lleva-el-control-financiero-de-tu-negocio/correos-pay>). Pero, además, tiene acuerdos con otros PSPs autorizados como Western Union (entidad de crédito autorizada en Austria) para el servicio de envío de dinero internacional y PFS Card Services Ireland Limited, Sucursal en España (entidad de dinero electrónico autorizada en Irlanda) junto a la que se ofrece la tarjeta correos prepago (*vid.* <https://www.correos.es/es/es/particulares/dinero-y-compras/lleva-el-control-de-tu-dinero-y-tus-gastos/tarjeta-correos-prepago>).

y los demás bancos centrales nacionales; la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales⁸⁵.

Por su parte, en el apartado 3 del art. 5 RDLSP se establece explícitamente la prohibición de prestar los servicios de pago enumerados en el art. 1.2 RDLSP a cualquier persona física o jurídica que no sea proveedor de servicios de pago o que no esté explícitamente excluida del ámbito de aplicación de la norma de pagos. Es decir, a todas aquellas entidades que en razón de su bajo volumen de operaciones y en virtud del art. 14 RDLSP puedan acogerse a lo que la ley denomina «exención de las entidades de pago» que, en realidad, no es una exención completa sino la previsión de un régimen administrativo especial menos oneroso que el generalmente aplicable a estas entidades financieras. De forma similar, cuando una entidad se dedique únicamente a prestar el servicio de información sobre cuentas, tampoco debe someterse a todo el régimen administrativo establecido para las entidades de pago. Tanto las entidades exentas como las entidades prestadoras del servicio de información sobre cuentas deberán estar registradas, lo que implica el control administrativo de su actividad, si bien no son objeto de autorización administrativa *stricto sensu*.

Es necesario completar el listado de proveedores de servicios de pago con la referencia a otros sujetos que también pueden prestar estos servicios: los agentes de aquellos, en nombre de su respectivo principal, así como los establecimientos financieros de crédito híbridos (arts. 6 LFFE y 21 RDRJEFC⁸⁶).

Así, en todo contrato de servicio de pago habrá, al menos, dos partes. Por un lado, el usuario y, por el otro, el proveedor de servicios de pago. Este podrá ser una entidad de pago, una entidad de dinero electrónico, una entidad de crédito, una entidad prestadora del servicio de información sobre cuentas —cuando el servicio en cuestión sea exclusivamente el de información sobre cuentas—, un establecimiento financiero de crédito híbrido o un agente de cualquiera de las anteriores, que no requiere de autorización para ejercer la actividad, pero sí deberá estar inscrito en el Registro de Agentes del Banco de España⁸⁷.

⁸⁵ Este trabajo se centra, por su mayor relevancia en el mercado, en la prestación de servicios por parte de entidades de pago, de dinero electrónico y de crédito, sin hacer especial referencia a los supuestos. que podemos calificar de residuales, de prestación por parte de autoridades públicas, o, a los menos relevantes desde el punto de vista de la tutela de los usuarios de prestación por Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, S.A.

⁸⁶ Ley 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial (en adelante, LFFE) y Real Decreto 309/2020, de 11 de febrero, sobre el régimen jurídico de los establecimientos financieros de crédito y por el que se modifica el Reglamento del Registro Mercantil, aprobado por el Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio, y el Real Decreto 84/2015, de 13 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito (en adelante RDRJEFC).

⁸⁷ Enlace al Registro de Agentes de entidades del Banco de España: https://app.bde.es/age_www/faces/age_wwwias/jsp/op/InicioSesion/PantallaInicioSesion.jsp.

Cabe también la posibilidad de que el PSP externalice parte de sus funciones, pero lo habitual será que se trate de funciones que no consistan en la relación directa con el usuario —es decir, funciones de *back office*— o que, aunque sí supongan la relación directa con la clientela —por ejemplo, gestión de la comunicación con el cliente, de las interfaces de usuario, actividades de mercadotecnia—, no constituyan *per se* la prestación de servicios de pago. Ello porque, salvo que se limite a la prestación de algún o algunos servicios concretos, la externalización con carácter general de la prestación de servicios de pago muy probablemente conllevará un «vaciamiento de contenido de la actividad general de la entidad», prohibido por la normativa vigente⁸⁸. En cualquier caso, cuando efectivamente constituya parte del objeto de la externalización la prestación de servicios de pago propiamente dicha, el proveedor de servicios en quien se externalice deberá contar con la correspondiente autorización como cualquier entidad habilitada para prestar servicios de pago de conformidad con el art. 5 RDLSP. Este supuesto, podría ser habitual en el caso de grupos de empresas.

Desde el punto de vista de la tutela de los intereses del usuario, lo fundamental es que el prestador responsable será siempre el proveedor de servicios de pago autorizado. Ahora bien, de acuerdo con la teoría general de las obligaciones y contratos, en muchos casos, el usuario que haya sufrido un daño por la actuación de un agente o de una empresa a la que se hayan externalizado funciones podrá también reclamar contra estos, además de contra su PSP. Y, además, en caso de funciones externalizadas consistentes en la misma prestación de servicios de pago habrá de analizarse tanto el acuerdo de externalización como el contrato con el usuario, pero, *a priori*, la regla general debería ser que ambos son PSP del usuario, plenamente responsables frente al mismo —especialmente si es un consumidor o microempresa— de conformidad también con las reglas especiales del RDLSP.

2. El usuario de servicios de pago

En el otro extremo de la relación contractual de servicios de pago se encuentra el usuario, definido como «la persona física o jurídica que hace uso de un servicio de pago, ya sea como ordenante, beneficiario o ambos» (art. 3.46 RDLSP).

En general, lo habitual es que todo usuario de servicios de pago actúe como ordenante y como beneficiario en las diferentes operaciones de pago que realiza y, de hecho, cuando la relación contractual tiene carácter duradero lo más frecuente es que suscriba el contrato en ambas condiciones, normalmente en diferentes operaciones, pero también en

⁸⁸ *Id.* arts. 15.1 RD 736/2019, 15.1 RD 778/2012 y 22.1 ROSSEC.

una misma operación. Por ejemplo, un usuario actúa como ordenante cuando solicita la ejecución de una transferencia a favor del propietario arrendador de la vivienda que ha alquilado. En el otro extremo, el propietario, también usuario de servicios de pago, sería el beneficiario de la operación. Un segundo supuesto es el de las operaciones de «autopago»: cuando un usuario ingresa en su cuenta de pago un determinado importe en efectivo actúa, en la misma relación contractual y en la misma operación, como ordenante y beneficiario. Lo mismo sucede en los traspasos, transferencias efectuadas de una cuenta a otra del mismo usuario, abiertas en el mismo proveedor de servicios de pago. Cuando la transferencia se efectúa desde la cuenta A de un usuario, abierta en el PSP 1, a la cuenta B del mismo usuario, abierta en el PSP 2, aquel está actuando al mismo tiempo como ordenante y beneficiario, pero en el seno de dos relaciones contractuales diferentes con dos proveedores diferentes.

El RDLSP es de aplicación tanto si el usuario es persona física, consumidor o empresario individual, como si es persona jurídica, sea de naturaleza privada o pública⁸⁹. Ahora bien, el alcance de la aplicación de la norma española de pagos no es igual en un caso que en otro, como tampoco el de la normativa conexa, como veremos a continuación.

Cuando el usuario tiene la condición de consumidor o de microempresa⁹⁰ la norma de pagos se aplica en toda su extensión, teniendo los títulos II y III carácter imperativo. Por el contrario, tiene carácter dispositivo y supletorio cuando el usuario no reúna ninguna de estas dos condiciones, pudiendo las partes acordar que no se apliquen, en todo o en parte, los requisitos de información y transparencia y las normas sobre resolución y modificación del contrato marco (art. 28.2 RDLSP). De acuerdo con el art. 34.1 RDLSP, del título III, dedicado a los derechos y obligaciones de las partes en relación con la prestación y utilización de servicios de pago, también podrán pactar la no aplicación, total o parcial, de la prohibición de cobrar gastos por el cumplimiento de las obligaciones de información (art. 35.1), de la posibilidad de retirada del consentimiento y de la irrevocabilidad de la orden de pago (arts. 36.3 y 52), del plazo para notificar y rectificar una operación de pago no autorizada o ejecutada incorrectamente (art. 43), de las reglas sobre la prueba de la autenticación y ejecución de las operaciones de pago (art. 44), de las de responsabilidad del ordenante en caso de operaciones no autorizadas (art. 46) y del PSP o del PSIP en caso de no ejecución o ejecución defectuosa o con retraso de una orden de pago (arts. 60 y 61), así como de la

⁸⁹ MELERO BOSCH, M. L., *Los contratos...*, *op. cit.*, p. 98.

⁹⁰ *Vid.* art. 3.25 RDLSP que define a la microempresa incluyendo a los empresarios personas físicas y jurídicas «que, en la fecha de celebración del contrato de servicios de pago ocupa a menos de diez personas y cuyo volumen de negocios anual o cuyo balance general anual no supera los dos millones de euros, de conformidad con lo establecido en los artículos 1 y 2, apartados 1 y 3, del anexo de la Recomendación de la Comisión, de 6 de mayo de 2003, sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas».

posibilidad de devolución del importe de operaciones de pago iniciadas por un beneficiario o a través de él (arts. 48 y 49).

Merece la pena llamar la atención sobre el hecho de que los arts. 38.2 y 61.3 DSP2 daban la opción a los Estados miembros de aplicar a las microempresas el mismo régimen completo que a los consumidores. Hay que valorar positivamente la decisión del legislador español que proporciona a las microempresas un régimen más tuitivo que el que resultaría aplicable por su condición de empresa. Ello porque la parte fuerte de la relación contractual es siempre el proveedor, salvo contadas excepciones. De hecho, lo más habitual es que los contratos de servicios de pago, sobre todo los contratos marco, sean además contratos de adhesión que hagan uso de condiciones generales.

Independientemente de la condición del usuario, en tal caso, será de aplicación la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre condiciones generales de la contratación (en adelante, LCGC). Cuando el usuario sea consumidor⁹¹, además, serán aplicables los arts. 80 a 91 sobre cláusulas no negociadas individualmente y cláusulas abusivas del TRLGDCU. En realidad, al contrato de servicios de pago con consumidores le resultará de aplicación prácticamente todo el Libro Segundo del TRLGDCU, sobre contratos y garantías. Con una salvedad, en el supuesto de que los servicios de pago sean prestados, negociados y sus contratos celebrados a distancia: las disposiciones de la Ley 22/2007, de 11 de julio, sobre comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores (en adelante, LCDSFC) tendrán carácter especial respecto de las del TRLGDCU en esa materia, al menos, hasta que se transponga la Directiva (UE) 2023/2673⁹². Ahora bien, si en algún aspecto concreto este último establece un régimen más protector para el consumidor, será de aplicación preferente (*vid.* art. 59.2 TRLGDCU). Del mismo modo, cuando el usuario sea un consumidor⁹³ y en caso de que el servicio de pago prestado lleve aparejada la concesión de crédito, entra en juego la LCCC⁹⁴.

⁹¹ En el sentido del art. 3.1 TRLGDCU: «[a] efectos de esta ley, y sin perjuicio de lo dispuesto expresamente en sus libros tercero y cuarto, son consumidores o usuarios las personas físicas que actúen con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión».

⁹² El régimen previsto en la Directiva sobre comercialización a distancia de servicios financieros destinados a consumidores se ha incorporado a la Directiva sobre derechos de los consumidores. Al respecto, *vid.* PALÁ LAGUNA, R., «Inclusión del régimen de comercialización a distancia de los servicios financieros en la Directiva 2011/83/UE, sobre los derechos de los consumidores» en *Publicaciones de Gómez-Acebo y Pombo*, junio de 2022, disponible en: https://www.ga-p.com/wp-content/uploads/2022/06/Inclusion_regimen_Comercializacion_distancia.pdf.

⁹³ Esta vez en el sentido del art. 2.1 LCCC: «se entenderá por consumidor la persona física que, en las relaciones contractuales reguladas por esta Ley, actúa con fines que están al margen de su actividad comercial o profesional».

⁹⁴ Ello, siempre que no se trate de un crédito excluido en virtud del art. 3 LCCC, por ejemplo, por ser su importe total inferior a 200 € [letra c)], porque se concedan libre de intereses o porque deba ser reembolsado en el plazo máximo de 3 meses con unos gastos mínimos [letra f)].

Cuando el usuario sea una persona física que actúe con un propósito ajeno a su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión, serán también aplicables, en su caso, el Real Decreto de cuentas de pago y su desarrollo reglamentario⁹⁵.

Entre la normativa reglamentaria aplicable, la Orden de transparencia de servicios de pago se aplicará del mismo modo que el título II del RDLSP: imperativamente si el usuario es consumidor o microempresa y de forma dispositiva en otro caso. De modo que, si el contratante, distinto del consumidor o la microempresa, no pacta expresamente la exclusión de cuanto dispone esta Orden Ministerial, será de íntegra aplicación al contrato. Sin embargo, la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios (en adelante, Orden de transparencia de servicios bancarios —OTSB—) solo será aplicable parcialmente de acuerdo con lo dispuesto en el art. 3 OTSP. Ahora bien, la Orden de transparencia de servicios bancarios restringe su ámbito de aplicación a los servicios bancarios dirigidos o prestados a clientes, o clientes potenciales entendiéndose por tales únicamente a las personas físicas. No obstante, en mi opinión, la remisión expresa del art. 3 OTSP a determinados preceptos de aquella supone que esas concretas reglas serán de aplicación en los mismos casos que la Orden de transparencia de servicios de pago. Es decir, la aplicación de parte del régimen previsto en la Orden de transparencia de servicios bancarios se extiende a las microempresas en materia de servicios de pago.

En materia de resolución alternativa de litigios, también es aplicable la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo. Únicamente cuando el usuario sea consumidor, las entidades acreditadas conforme a dicha ley podrán conocer de las reclamaciones en materia de servicios de pago siempre que tanto el proveedor como el usuario consumidor se hayan sometido voluntariamente a su competencia (art. 70.2 RDLSP)⁹⁶.

⁹⁵ *vid.* arts. 1 y 2.a) RDLCP. El desarrollo reglamentario se ha producido a través del Real Decreto 164/2019, de 22 de marzo, por el que se establece un régimen gratuito de cuentas de pago básicas en beneficio de personas en situación de vulnerabilidad o con riesgo de exclusión financiera (en adelante, RD 164/2019) y de la Orden ECE/228/2019, de 28 de febrero, sobre cuentas de pago básicas, procedimiento de traslado de cuentas de pago y requisitos de los sitios web de comparación (en adelante, Orden ECE/228/2019).

⁹⁶ En España ostentan esta competencia en materia de servicios de pago las Juntas Arbitrales de Consumo, la Agencia Catalana de Consumo, la asociación de mediación Mediation Quality y el Comité de mediación de la asociación Confianza Online. Puede contrastarse esta lista en la siguiente web de la Comisión Europea: <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.adr.show2>.

Además, el Banco de España es competente para resolver de las reclamaciones presentadas por los usuarios de servicios de pago —tras la preceptiva reclamación ante el servicio de atención al cliente o defensor del cliente de la entidad⁹⁷— contra los proveedores de servicios de pago que se encuentren bajo su supervisión. En realidad, el art. 70.1 RDLSP determina la competencia de «la entidad de resolución alternativa en el ámbito de la actividad financiera a la que hace referencia la disposición adicional primera de la Ley 7/2017» para conocer de las reclamaciones de los usuarios —independientemente de su condición— derivadas de presuntos incumplimientos por los proveedores de la ley especial de servicios de pago, si bien dado que todavía no se ha creado, el Departamento de conducta de entidades del Banco de España sigue siendo el órgano competente⁹⁸. Pero este modelo presenta dos deficiencias importantes desde el punto de vista de la tutela de los usuarios, por un lado, las resoluciones del Departamento de conducta de entidades del Banco de España no son vinculantes; y por otro, no tiene competencia para resolver sobre los efectos jurídico privados derivados de los incumplimientos de los que conozca⁹⁹. No obstante, se espera la próxima creación de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero que, *a priori*, resolverá algunas de estas carencias¹⁰⁰.

⁹⁷ Procedimiento de reclamación que se rige por lo dispuesto en el art. 69 RDLSP y en la disp. ad. 2.ª del RDRJSP. La única particularidad es que el plazo del que dispone el PSP para resolver es de 15 días hábiles, independientemente de la condición del usuario, frente al mes que se concede para las reclamaciones que versen sobre otros productos y servicios bancarios cuando el usuario sea consumidor (dos meses, cuando no ostente tal condición). Por lo demás, el régimen es el mismo previsto en el art. 29 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, desarrollado mediante la Orden ECO/734/2004, de 11 de marzo, sobre los departamentos y servicios de atención al cliente y el defensor del cliente de las entidades financieras.

⁹⁸ Ello en virtud de la disp. trans. 5.ª de la Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario, y del art. 31 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en relación con el art. 30 de la Ley 44/2002. El procedimiento correspondiente se rige por lo dispuesto en la Orden ECC/2502/2012, de 16 de noviembre, por la que se regula el procedimiento de presentación de reclamaciones ante los servicios de reclamaciones del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. Este es, en general, el modelo seguido en España para la sustanciación de las reclamaciones de los clientes financieros. Al respecto, *vid.* ESTEBAN RÍOS, J., «El largo camino hacia la creación de una autoridad independiente para la protección del cliente financiero: necesidad, funciones y cuestiones controvertidas» en *Revista de Derecho del Mercado de Valores*, núm. 30, 2022, pp. 3-5/31 (consultado electrónicamente).

⁹⁹ Si bien se pondrán tales hechos en conocimiento del departamento competente para conocer del correspondiente procedimiento sancionador de conformidad con el art. 18 Orden ECC/2502/2012.

¹⁰⁰ Desde luego, aunque la concreta configuración prevista en el proyecto de ley no está exenta de críticas, la creación de un órgano de resolución alternativa de litigios de carácter público e independiente, que responde a la voluntad de dotar de mayor eficacia al sistema de reclamaciones establecido, supone un salto cualitativo y puede constituir un hito importante en materia de tutela de los intereses del usuario, en lo que aquí interesa, de servicios de pago (un visión crítica puede consultarse en PALÁ LAGUNA, R., «El anteproyecto de ley de creación de

Por otro lado, determinados Reglamentos europeos se aplican cualquiera que sea la condición del usuario, si bien es cierto que no solo recogen normas directamente aplicables a la relación contractual entre el este y el proveedor de servicios de pago, sino también otras de índole más técnica. Se hace referencia al Reglamento de Tasas de Intercambio¹⁰¹, materia sobre la que también se aplicará el capítulo III del título I sobre límites a las tasas de intercambio en operaciones de pago con tarjeta de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia; el Reglamento SEPA¹⁰² y el Reglamento (UE) 2021/1230 de comisiones¹⁰³.

Finalmente, también habrá de aplicarse el RGPD, que se refiere a la «la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de los datos personales» luego, por su propia naturaleza, no se aplicará a aquella relación de servicios de pago en la que el usuario es una persona jurídica.

La primera conclusión que cabe extraer de la exposición de las normas aplicables y sus respectivos ámbitos de aplicación, que difieren según los casos —dependiendo a veces las características del usuario, y en otras ocasiones no—, es que el marco jurídico aplicable a los servicios de pago es muy complejo¹⁰⁴. Especialmente para el usuario consumidor, que difícilmente va a ser consciente de la magnitud y el alcance del régimen aplicable a sus relaciones contractuales de servicios de pago¹⁰⁵. Ello deriva no solo del gran número de normas aplicables

la Autoridad Administrativa de Defensa del Cliente Financiero» en *Publicaciones de Gómez-Acebo y Pombo*).

¹⁰¹ Que establece requisitos técnicos y comerciales uniformes para las operaciones de pago con tarjeta que se realicen dentro de la UE, cuando tanto el PSP del ordenante como el del beneficiario estén situados en la Unión (art. 1.1 RTI).

¹⁰² Recuérdese que el Reglamento SEPA se aplica solo cuando ambos PSPs o el único que intervenga en la operación esté radicado en la UE, y establece disposiciones para las transferencias y los adeudos domiciliados denominados en euros.

¹⁰³ A los efectos que aquí interesan, el Reglamento (UE) 2021/1230 regula las comisiones aplicables a las operaciones de pago transfronterizo, a los pagos nacionales equivalentes y la conversión de divisas en la UE. Por pago transfronterizo se entiende «la operación de pago tratada por medios electrónicos, iniciada por un ordenante o por un beneficiario, o por mediación de este último, en la que tanto el proveedor de servicios de pago del ordenante como el del beneficiario estén situados en diferentes Estados miembros», mientras que un pago nacional es «la operación de pago tratada por medios electrónicos, iniciada por un ordenante o un beneficiario, o por mediación de este último, en la que tanto el proveedor de servicios de pago del ordenante como el del beneficiario estén situados en el mismo Estado miembro» (*vid.* art. 2.1) y 2) Reglamento (UE) 2021/1230.

¹⁰⁴ PEÑAS MOYANO, M. J., *Régimen Jurídico...* *op. cit.*, p. 183 y ss.

¹⁰⁵ Ya solo el RDLSP es un texto normativo de alta complejidad para un consumidor, como puso de manifiesto en relación a la Ley de Servicios de Pago PACHECO JIMÉNEZ, M. N., «El consumidor usuario de servicios de pago: regulación vigente, propuesta de nueva Directiva y previsión de futuro», en *Revista CESCO de Derecho de Consumo*, núm. 12/2014, p. 66. Aunque, en realidad, este es un problema predicable de todo el ordenamiento jurídico relativo a los

sino, especialmente, de sus diversos ámbitos de aplicación. Por otra parte, las numerosas interconexiones implican también un alto coste de cumplimiento normativo para los operadores del mercado, al mismo tiempo que suponen un reto nada desdeñable para el legislador, tanto comunitario como nacional.

Una medida de carácter legislativo que simplificaría el marco jurídico aplicable podría ser generalizar, al máximo posible, el ámbito de aplicación de la mayor parte de estas normas al menos por lo que se refiere a su ámbito subjetivo, en particular, en relación al usuario. Convendría en este punto que el ámbito de protección de las normas del sector financiero se extendiese con carácter general a las microempresas y no solo en la norma principal de pagos. Por el momento, la Segunda Directiva de servicios de pago es la única norma financiera que permite dispensar el mismo trato a las microempresas que a los consumidores. En mi opinión, sería oportuno que lo que la Directiva prevé como una opción, se convirtiese en una obligación para los Estados miembros en la próxima reforma de la normativa de pagos, así como en otros sectores, como el bancario en general y el de los mercados de valores. Desde luego, dada la configuración de nuestro tejido empresarial, con predominio absoluto de la PYMEs, la decisión del legislador español de igualar en la normativa de pagos la protección de la microempresa con la del consumidor, ha sido más que apropiada, pues el fuerte desequilibrio contractual que afecta a los consumidores usuarios de servicios de pago afecta, con carácter general, también a estas microempresas. Pero más allá del sector de pagos, convendría que esta media se extendiese al resto de mercados financieros.

mercados financieros y de ahí el empeño del legislador y los supervisores en el fomento de la educación financiera, sirva como ejemplo a este respecto la estrategia nacional de educación financiera en España que bajo la marca «Finanzas Para Todos», ha sido impulsada desde 2008 por el Banco de España y la CNMV. Ambos organismos, elaboran periódicamente un plan de educación financiera «con el objetivo de contribuir a la mejora de la cultura financiera de los ciudadanos, dotándoles de herramientas, habilidades y conocimientos para adoptar decisiones financieras informadas y apropiadas» (<https://www.cnmv.es/portal/Publicaciones/PlanEducC-NMV.aspx>). El Banco de España desarrolla numerosas iniciativas de educación financiera para todas las edades (vid. <https://cliente.bancario.bde.es/pcb/es/menu-horizontal/actualidadeducac/iniciativas-de-educacion-financiera/>).