

# BANCO CENTRAL EUROPEO

## DICTAMEN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

de 18 de enero de 1999

**a instancias del Consejo de la Unión Europea, de conformidad con el apartado 4 del artículo 105 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y de la letra a) del artículo 4 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, respecto de dos propuestas presentadas por la Comisión de: 1) Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el inicio, el ejercicio y la supervisión cautelar de las actividades de las entidades de dinero electrónico, y 2) Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/780/CEE sobre la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio**

(1999/C 189/07)

1. El 24 de noviembre de 1998, el Banco Central Europeo (en lo sucesivo denominado «BCE») recibió una solicitud de consulta del Consejo de la Unión Europea con respecto a dos propuestas presentadas por la Comisión de: 1) Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el inicio, el ejercicio y la supervisión cautelar de las actividades de las entidades de dinero electrónico (en lo sucesivo denominado «el proyecto de Directiva 1») y 2) Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/780/CEE sobre la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio (en lo sucesivo denominado «el proyecto de Directiva 2»).
2. La potestad del BCE de emitir dictamen se fundamenta en el primer guión del apartado 4 del artículo 105 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (en lo sucesivo denominado «el Tratado»). De conformidad con la primera frase del apartado 5 del artículo 17 del Reglamento interno del BCE, el presente Dictamen del BCE ha sido adoptado por el Consejo de gobierno del BCE.
3. El BCE señala que ambos proyectos de Directiva (1 y 2) tienen por objeto potenciar el mercado único de los servicios financieros mediante la introducción de una normativa mínima y armonizada de carácter cautelar o prudencial que regule la emisión de dinero electrónico, y mediante la aplicación a las entidades de dinero electrónico (en lo sucesivo denominadas «EDE») de las disposiciones de reconocimiento mutuo de la supervisión llevada a cabo en origen que prevé la Directiva 89/646/CEE. Dichas disposiciones incluyen la salvaguarda de la integridad financiera y las operaciones de dichas entidades al garantizar, por un lado, su estabilidad y solvencia y, por otro, impedir que el incumplimiento de cualquiera de ellas provoque una pérdida de confianza en estos nuevos medios de pago.
4. El BCE señala también que la presente iniciativa legal está motivada por la ausencia de un marco jurídico que regule claramente la emisión de dinero electrónico en la Unión Europea y por el temor de que, de no existir un marco tal, la emisión de dinero electrónico por parte de entidades no bancarias pueda efectuarse sin sujeción a norma alguna. La Comisión Europea considera que la regulación sin demora de esta materia constituye la forma más práctica de armonizar los enfoques nacionales sobre el dinero electrónico, además de proporcionar mayor seguridad jurídica y contribuir en general al desarrollo del comercio electrónico.
5. El BCE señala asimismo la voluntad de crear igualdad de condiciones a la hora de competir en la emisión de dinero electrónico entre las entidades de crédito tradicionales (en lo sucesivo denominadas «EC») y las EDE, garantizando así que todos los emisores de dinero electrónico estén sujetos a un régimen adecuado de supervisión prudencial. Desde esta perspectiva, el BCE acoge con gran interés el proyecto de Directiva 2, puesto que modifica la definición de «entidad de crédito» contenida en el primer guión del artículo 1 de la primera Directiva de coordinación bancaria, obligando a aquellas entidades que no pretenden dedicarse a toda la gama de actividades bancarias a ajustarse, en la emisión del dinero electrónico, a la normativa básica aplicable a todas las entidades de crédito. Con esta modificación se quiere fomentar el desarrollo armonioso de la emisión de dinero electrónico en todo el territorio comunitario, evitando, al mismo tiempo, cualquier distorsión de la competencia entre sus emisores, incluso en lo referente a la aplicación de las medidas de política monetaria.
6. En agosto de 1998, el BCE hizo público un informe sobre la emisión de dinero electrónico (en lo sucesivo denominado «el Informe»), en el cual se afirma, entre otros extremos, que un desarrollo significativo del dinero electrónico en la Comunidad podría tener consecuencias importantes en la dirección de la política monetaria por el BCE. En el Informe se exponía con detalle asimismo la función que debían cumplir los bancos centrales con respecto a los sistemas de dinero electrónico, dentro de su obligación de supervisar los sistemas de pago en la Comunidad.
7. Dado su interés por garantizar la eficacia de la política monetaria y el buen funcionamiento e integridad de los

sistemas de pagos, así como por evitar el riesgo sistémico y proteger la estabilidad de los mercados financieros, el BCE consideraba esencial en su Informe cumplir con los siguientes requisitos mínimos en la emisión de dinero electrónico: 1) los emisores de dinero electrónico estarán sujetos a supervisión prudencial; 2) los derechos y obligaciones de los distintos participantes en el sistema de dinero electrónico deberán estar claramente definidos y ser de dominio público; estos derechos y obligaciones serán exigibles en todas las jurisdicciones pertinentes; 3) los sistemas de dinero electrónico deberán disponer de las adecuadas salvaguardas técnicas, de organización y de procedimiento a fin de evitar, contener y detectar cualquier amenaza a la seguridad del sistema, en particular la de falsificación; 4) se tendrá en cuenta la necesidad de protección contra acciones delictivas, como el blanqueo de capitales, cuando se conciben y desarrollen en la práctica sistemas de dinero electrónico; 5) los sistemas de dinero electrónico deberán facilitar al banco central de cada país toda la información, incluidas estadísticas, necesaria para cumplir con los objetivos de la política monetaria; 6) los emisores de dinero electrónico tendrán la obligación jurídica de reembolsar el dinero electrónico en billetes de banco a la par, a petición del tenedor del mismo; los detalles de esta obligación están pendientes de definición; y 7) los bancos centrales (el BCE en la tercera fase de la unión económica y monetaria) deberán tener la posibilidad de exigir el mantenimiento de activos de caja obligatorios a todos los emisores de dinero electrónico.

8. Además de los requisitos mínimos mencionados, el BCE señalaba en su Informe otros dos objetivos que consideraba convenientes: i) la compatibilidad de los sistemas de dinero electrónico; y ii) la adopción de los adecuados planes de garantía, seguros o reparto de pérdidas, destinados a proteger a los clientes contra las pérdidas y a mantener la confianza en los sistemas de dinero electrónico.

### Proyecto de Directiva 1

9. El BCE sería partidario de que en los considerandos se hiciera referencia a la competencia de supervisión asignada al Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) en relación con los sistemas de dinero electrónico. (Esta competencia se fundamenta en el cuarto guión del apartado 2 del artículo 105 del Tratado, así como en el cuarto guión del apartado 1 del artículo 3 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo, en lo sucesivos denominados «los Estatutos»). El BCE propone también que se incluya en esta referencia la necesidad de cooperación entre los supervisores correspondientes y las autoridades de supervisión al evaluar la integridad de los sistemas de dinero electrónico.
10. Con respecto al artículo 1, el BCE señala en primer lugar que el proyecto de Directiva 1 se aplicará únicamente a las EDE y se pregunta si dicho proyecto podría incluir también ciertas disposiciones relativas a la emisión de dinero

electrónico que fueran aplicables igualmente a las EC y a las EDE. Por ejemplo, según se ha mencionado ya, el BCE citó en su Informe la necesidad de que los emisores de dinero electrónico, es decir, tanto las EC como las EDE, estuvieran legalmente obligados a reembolsar el dinero electrónico en billetes de banco a la par, a petición del tenedor del mismo. Vista la necesidad de crear igualdad de condiciones en la emisión de dinero electrónico, y teniendo en cuenta las consideraciones relativas a la política monetaria y los sistemas de pagos (véase también el punto 19), este tipo de requisitos debería aplicarse tanto a las EC como a las EDE. Asimismo, el BCE sería partidario de introducir una prohibición destinada a evitar que particulares o empresas que no sena entidades de crédito (EC y EDE) se dediquen al negocio de emitir dinero electrónico.

11. Con respecto a la definición de entidades de dinero electrónico de la letra a) del artículo 1, el BCE desea especificar que por «entidad de dinero electrónico» se entenderá una empresa, distinto de una entidad de crédito tal como se define en la letra a) del primer guión del artículo 1 de la Directiva 77/780/CEE del Consejo, que se dedique principalmente a la emisión de medios de pago en forma de dinero electrónico o invierta el producto de dichas actividades sin estar sujeta a la Directiva 93/22/CEE del Consejo, o, ambas cosas.
12. El BCE considera que la definición de dinero electrónico propuesta en la letra b) del apartado 3 del artículo 1 atiende quizá demasiado a los aspectos técnicos y resulta difícil de traducir en términos jurídicos. Desde esta perspectiva, el BCE propone que se introduzca el concepto de que el dinero electrónico representa un derecho frente al emisor del mismo, que será reembolsable tanto en moneda de curso legal como en dinero escritural y que está incorporado a un medio electrónico y será aceptado como instrumento de pago por empresas (no afiliadas) distintas de la entidad emisora. Por otra parte, en relación con el subapartado iv) de la letra b) del apartado 3 del artículo 1, el BCE no está seguro de qué utilidad tiene la referencia a los «pagos de escasa cuantía por medios electrónicos», cuando además podría dar la impresión de que los pagos de elevada cuantía por medios electrónicos en cierto modo no se recogen en el proyecto de Directiva 1.
13. Con respecto a la letra a) del apartado 4 del artículo 1, el BCE opina que la expresión «y la emisión y gestión de otros medios de pago conforme al punto 5 del anexo de la Directiva 89/646/CEE» (lo que incluye, por ejemplo, tarjetas de crédito, cheques de viaje y cheques bancarios) resulta demasiado amplia. Permitir, por ejemplo, a las EDE que emitan y gestionen instrumentos de pago que supongan la concesión de crédito a clientes, ya sean particulares o a empresas (por ejemplo, tarjetas de crédito) las expondría a riesgos que no parecen tenerse en cuenta. Además, si la EDE se dedicasen a otras actividades distintas a la emisión y gestión de dinero electrónico, dejarían de ser

- las entidades especializadas que se pretende sean, lo que podría dejar en entredicho la conveniencia de disponer de un marco jurídico específico para las EDE, que podrían dedicarse de hecho a la emisión de dinero electrónico de manera sólo marginal. También puede plantear problemas en lo que respecta a crear igualdad de condiciones a la hora de competir entre las EC y las EDE, en particular dado que la lista de los instrumentos de pago no resulta exhaustiva y podría en consecuencia pensarse que incluye instrumentos de pago que las EDE no podrían emitir sin convertirse en entidades de crédito con arreglo a su definición actual (por ejemplo, si emitieran tarjetas de débito que impliquen el mantenimiento de cuentas de depósitos). Por las razones expuestas, el BCE considera que la formulación «y la emisión y gestión de otros medios de pago» debería suprimirse y establecerse una prohibición en este sentido, o restringirse a instrumentos prepagados.
14. Con respecto a la letra b) del apartado 4 del artículo 1, el BCE señala que la posible gama de servicios no financieros podría ser demasiado amplia, dado que dichos servicios pueden desempeñar una función muy importante y llevar aparejados niveles variables de riesgo. En este sentido debería reiterarse que las exigencias de fondos propios y las limitaciones aplicables a las EDE en sus inversiones se basan únicamente en los compromisos financieros que tienen en relación con el dinero electrónico en circulación. El BCE preferiría una redacción más concreta de los servicios no financieros en los que pueden participar las EDE, y propone que se expliquen las razones en la exposición de motivos. En cualquier caso, si se autoriza a las EDE a que presten servicios no financieros, deberán contemplarse los riesgos inherentes a tales actividades así como los inherentes a la inversión del producto o beneficios que generen.
  15. En relación con el apartado 1 del artículo 2, el BCE preferiría invertir la formulación para que las referencias a entidades de crédito efectuadas en toda la legislación comunitaria pertinente fueran de aplicación general, excepto naturalmente en aquellos casos, que se enumerarán en dicho artículo 2, en el que esta aplicación no fuera apropiada o pertinente.
  16. En relación con el apartado 2 del artículo 2 el BCE desea manifestar su preocupación, con referencia al artículo 5 de la Directiva 77/780/CEE, sobre la conveniencia de utilizar el término «banco» para designar a las EDE, pese a estar clasificadas como entidades de crédito. Este uso del término «banco» podría inducir a confusión al público en general, teniendo en cuenta que las EDE no aceptarían depósitos dentro de su actividad de emisión de dinero electrónico, descrita en el apartado 4 del artículo 2, por lo cual debe evitarse cualquier posible confusión en este sentido.
  17. El BCE se muestra a favor de que se aplique a las EDE la Directiva 91/308/CEE del Consejo relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales, así como la Directiva 92/30/CEE del Consejo relativa a la supervisión de las entidades de crédito de forma consolidada.
  18. Con respecto al primer párrafo del apartado 4 del artículo 2, el BCE celebraría que se introdujeran medidas (tales como planes de garantía, reparto de pérdidas o seguros) destinadas a proteger a los tenedores de dinero electrónico contra posibles pérdidas y a preservar su confianza en este instrumento de pago. Esto sería aún más recomendable si el uso del dinero electrónico en la Comunidad se desarrollase sustancialmente con el tiempo.
  19. Con respecto al segundo párrafo del apartado 4 del artículo 2, el BCE reitera su opinión, fundamentada en consideraciones de política monetaria y de sistemas de pago, de que las EDE, y cualquier otra entidad dedicada a emitir dinero electrónico, deberían estar obligadas a ofrecer la posibilidad de reembolsar, a la par, los compromisos que haya contraído en dinero electrónico frente a los tenedores del mismo. Desde la perspectiva de la política monetaria, la obligación de reembolso es necesaria, entre otros fines, para preservar la función del dinero como unidad de cuenta, mantener la estabilidad de precios al evitar la emisión ilimitada de dinero electrónico, y seguir controlando las condiciones de liquidez, así como los tipos de interés a corto plazo establecidos por el SEBC. Estas consideraciones podrían atenderse introduciendo la posibilidad de reembolso permanente, lo que supone que los tenedores de dinero electrónico podrían rescatarlo en cualquier momento, además de disfrutar del derecho incondicional de abandonar el sistema de dinero electrónico siempre que lo estimaran conveniente. El reembolso por parte de los emisores del dinero electrónico a los tenedores del mismo, según se ha descrito anteriormente, podría hacerse en moneda de curso legal o, con el consentimiento del tenedor del dinero electrónico, a través de una entidad bancaria, mediante una orden de pago irrevocable destinada a abonar el dinero en la cuenta bancaria de dicho tenedor. En este último caso, el tenedor deberá tener la posibilidad de escoger libremente la cuenta bancaria en la que se abonará el dinero reembolsado. Los reembolsos deberán estar denominados en la misma divisa en que se emitió el dinero electrónico correspondiente. El emisor efectuará los reembolsos a más tardar el día laborable inmediatamente posterior a aquel en que recibió la solicitud de reembolso. El reembolso del dinero electrónico deberá ser posible, al menos durante cierto tiempo (aún por determinar), después de que expire la fecha de validez del mismo, o del soporte en que esté almacenado, siempre que sea técnicamente posible certificar la validez de dicho dinero electrónico. Las tarjetas de un solo uso y las recargables deberán recibir el mismo trato en lo que respecta a la obligación de reembolso. En principio, el reembolso deberá ser gratuito; únicamente podrá aceptarse el pago de tasas o comisiones al reembolsar el dinero electrónico si no sobrepasan un cálculo razonable y justo de los costes en que incurra el emisor del dinero en relación con el reembolso. Si tales tasas o comisiones se considerasen aceptables, deberían comunicarse a los clientes de forma inequívoca y por anticipado. La obligación de reembolso deberá aplicarse de forma indiscriminada a todos los sistemas de dinero electrónico, independientemente de su tamaño. En otras palabras, ningún emisor de dinero electrónico, por pequeño que sea, deberá ser dispensado de la obligación de reembolso. Por último, el BCE entiende la segunda frase del segundo párrafo del apartado 4 del artículo 2 en el sentido

de que los Estados miembros no deberán determinar en su legislación nacional si el dinero electrónico almacenado es o no reembolsable. Todo lo anterior se entiende, en cualquier caso, sin perjuicio de las competencias del BCE.

20. Con respecto al artículo 3, el BCE da por supuesto que se efectuó un análisis detallado para llegar a la conclusión de que el nivel propuesto de capital inicial y las necesidades de fondos propios permanentes son proporcionales a los riesgos inherentes a la gama de servicios de dinero electrónico que las EDE pueden prestar.
21. Con respecto al apartado 1 del artículo 4, el BCE señala que las EDE podrán conceder crédito a sus clientes, ya sean particulares y empresas, mediante los instrumentos de pago que estén autorizadas a emitir y gestionar, siempre que posean inversiones de bajo nivel de riesgo, según este artículo, por un importe no inferior a sus obligaciones financieras derivadas del dinero electrónico en circulación. Los riesgos derivados de la concesión de crédito no se tratan, por lo que parece, en el proyecto de Directiva 1, pese a que tales riesgos pueden repercutir de manera significativa en la estabilidad financiera de las EDE. En consecuencia, y con referencia al apartado 13, el BCE propone que se prohíba con carácter general a las EDE conceder crédito a sus clientes, ya sean particulares o empresas. Además, con respecto al apartado 4 del artículo 4, el BCE es favorable a exigir un nivel mínimo de armonización en relación con la imposición de limitaciones apropiadas a los riesgos de mercado en que pueden incurrir las EDE como consecuencia de sus inversiones, en lugar de dejar que sea cada Estado miembro el que imponga dichas limitaciones. Un nivel mínimo de armonización podrá ser considerado requisito previo para conceder a las EDE un pasaporte europeo.
22. Con respecto al artículo 5, el BCE se pregunta si su redacción no impide que las autoridades competentes ejerzan su derecho a efectuar inspecciones in situ. En consecuencia, el BCE sugiere que se suprima la expresión «sobre la base de los datos facilitados por las entidades de dinero electrónico».
23. Con respecto al segundo apartado del artículo 6, el BCE consideraría conveniente que se hiciera una referencia general, en los considerandos del proyecto de Directiva 1, al tema de la subcontratación de ciertas actividades por las EDE. Por otra parte, el BCE alberga ciertas dudas sobre si la cancelación unilateral, inmediata e incondicional por las EDE de las cláusulas contractuales que las vinculan a otra empresa sería posible en la práctica cuando se viera menoscabado el ejercicio efectivo de los derechos que asisten

a dichas entidades de controlar y contener los riesgos ligados a las actividades subcontratadas.

24. En cuanto al artículo 7, el BCE sería partidario de que todas las EDE, independientemente de su tamaño, estuviesen sometidas a un nivel mínimo de reglamentación comunitaria. En particular, según se ha resaltado antes, la obligación de reembolso debería aplicarse sin distinción a todos los sistemas de dinero electrónico sea cual sea su tamaño y, de forma similar, el BCE debería reservarse la posibilidad de imponer obligaciones de reservas mínimas a las EDE y de recopilar información estadística sobre ellas.

## Proyecto de Directiva 2

25. Como ya ha mencionado en su Informe, el BCE considera muy conveniente introducir una modificación a la primera Directiva de coordinación bancaria a fin de incluir a todos los emisores de dinero electrónico en la definición de «entidad de crédito» al lado de las entidades que aceptan del público depósitos u otros fondos reembolsables y que conceden créditos por cuenta propia. En su momento se señaló que lo anterior crearía igualdad de condiciones a la hora de competir pues garantizaría en particular la sujeción de todos los emisores de dinero electrónico a una forma apropiada de supervisión prudencial y su inclusión en la categoría de entidades que, de conformidad con el apartado 1 del artículo 19 de los Estatutos, estarían potencialmente sometidas a la exigencia del BCE de mantener unas reservas mínimas y facilitar información estadística en la tercera fase de la unión económica y monetaria. Conceder al BCE la facultad de exigir reservas mínimas e información estadística a todos los emisores de dinero electrónico en la tercera fase de la unión económica y monetaria es crucial, en especial de cara a que se produzca un crecimiento importante del dinero electrónico con sus significativas repercusiones en la política monetaria. Estas exigencias son por lo tanto necesarias, vista la necesidad de que exista igualdad de trato con respecto a otros emisores de instrumentos de pago que ya están sometidos a la obligación de reservas mínimas y de información estadística.
26. El presente Dictamen del BCE se publicará en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

Hecho en Francfort del Meno, el 18 de enero de 1999.

*El Presidente del BCE*

W. F. DUISENBERG