



## **INFORME SOBRE LA LEGALIDAD DE FACTURAR CARGOS ADICIONALES A LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS POR LA UTILIZACIÓN DE DETERMINADOS MEDIOS DE PAGO.**

---

El Instituto Galego de Consumo de la Consellería de Economía e Industria de la Xunta de Galicia ha planteado consulta a la AECOSAN sobre la posibilidad de facturar cargos adicionales a los consumidores y usuarios por la utilización de determinados medios de pago, tras la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

En dicho Real Decreto-Ley se establece, en su artículo 12, la prohibición de repercutir gastos al ordenante:

*"Los beneficiarios de las operaciones de pago en las que las tasas de intercambio han quedado limitadas de conformidad con lo previsto en el artículo anterior, no podrán exigir al ordenante el pago de gastos o cuotas adicionales por la utilización de la tarjeta de débito o de crédito".*

De acuerdo con la posición del Instituto Galego, el mencionado artículo sería contrario a lo establecido en el artículo 60 ter del texto refundido de la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, relativo a los cargos por la utilización de medios de pago:

*"1. Los empresarios no podrán facturar a los consumidores y usuarios, por el uso de determinados medios de pago, cargos que superen el coste soportado por el empresario por el uso de tales medios".*

Como consecuencia, consideran que el artículo 60 ter del texto refundido quedaría derogado por el Real Decreto-Ley ("Ley posterior deroga Ley anterior"), que impondría la prohibición expresa de cobrar cualquier tipo de recargo o gasto adicional a los consumidores y usuarios que utilicen como medio de pago una tarjeta, ya sea de débito o de crédito.



Examinado el objeto de la consulta, y teniendo en cuenta que las cuestiones que se plantean han suscitado igualmente dudas en la Confederación Española de Agencias de Viajes (CEAV) y en Asociaciones de Consumidores y Usuarios, lo que hace evidente el interés general de la misma, la Agencia Española de Consumo, Seguridad Alimentaria y Nutrición ha considerado oportuno proceder a su tramitación de conformidad con el procedimiento aprobado en la 8ª Conferencia Sectorial de Consumo.

En torno a las cuestiones planteadas en la consulta de referencia, se formulan las siguientes consideraciones:

La cuestión planteada debe resolverse conforme a las normas de interpretación legal, y en particular de acuerdo con los principios generales del Derecho que señalan que "la ley posterior deroga a la anterior" y, especialmente en este caso, que "la ley especial deroga a la general", concurriendo ambas circunstancias en el Real Decreto-ley 8/2014 y la Ley 18/2014, por cuanto son ley posterior en el tiempo y especial por el objeto.

La regulación general de consumidores y usuarios acerca de los recargos entre ordenante y beneficiario por la utilización de determinados medios de pago se recoge en las siguientes normas:

La 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, regula en su artículo 19 las tasas por la utilización de medios de pago:

*"Artículo 19. Tasas por la utilización de medios de pago.*

*Los Estados miembros prohibirán a los comerciantes cargar a los consumidores, por el uso de determinados medios de pago, tasas que superen el coste asumido por el comerciante por el uso de tales medios."*



El texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, dispone al efecto lo siguiente:

*"Artículo 60 ter. Cargos por la utilización de medios de pago.*

*1. Los empresarios no podrán facturar a los consumidores y usuarios, por el uso de determinados medios de pago, cargos que superen el coste soportado por el empresario por el uso de tales medios.*

*2. Corresponde al empresario probar el cumplimiento de las obligaciones a que este artículo se refiere."*

Por otro lado, la regulación especial sobre los servicios de pago, tanto de la Unión Europea como española, recoge asimismo los derechos de los usuarios de los servicios de pago. Así, la Directiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, sobre servicios de pago en el mercado interior, por la que se modifican las Directivas 97/7/CE, 2005/65/CE y 2006/48/CE y por la que se deroga la Directiva 97/5/CE, manifiesta lo siguiente:

*"Artículo 52. Gastos aplicables.*

*"1. El proveedor de servicios de pago no podrá cobrar al usuario de servicios de pago por el cumplimiento de sus obligaciones de información o por las medidas correctivas o preventivas con arreglo al presente título, salvo que se estipule lo contrario en el artículo 65, apartado 1, el artículo 66, apartado 5, y el artículo 74, apartado 2. Estos gastos serán convenidos entre el usuario y el proveedor de servicios de pago y serán adecuados y acordes con los costes efectivamente soportados por el proveedor de servicios de pago.*

*2. Cuando una operación de pago no incluya una conversión de divisas, los Estados miembros requerirán que el beneficiario pague los gastos cobrados por su proveedor de servicios de pago, y el ordenante abonará los gastos cobrados por su proveedor de servicios de pago.*

*3. El proveedor de servicios de pago no impedirá que el beneficiario exija al ordenante el pago de una cuota adicional o una reducción por la utilización de un instrumento de pago concreto.*



*No obstante, los Estados miembros podrán prohibir o limitar el derecho al cobro de gastos teniendo en cuenta la necesidad de fomentar la competencia y promover el uso de instrumentos de pago eficientes."*

La Ley 16/2009, de 13 de noviembre, de servicios de pago, que transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2007/64, establece en su artículo 24.3:

*"3. Será nula toda cláusula que impida al beneficiario de una orden de pago exigir al ordenante el pago de una cuota adicional u ofrecer una reducción por la utilización de un instrumento de pago específico. En todo caso, las cuotas adicionales que pudieran imponerse por el uso de instrumentos de pago específicos no podrán superar los gastos diferenciales en que efectivamente incurra el beneficiario por la aceptación de tales instrumentos.*

*Reglamentariamente podrán establecerse límites al derecho de cobro de gastos teniendo en cuenta la necesidad de fomentar la competencia y promover el uso de instrumentos de pago eficientes.*

*Cuando, en la utilización de un determinado instrumento de pago se exija el pago de una cuota adicional u ofrezca una reducción por su uso, se informará de ello al usuario de servicios de pago antes de llevarse a cabo la operación."*

Por otro lado, el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, tramitado parlamentariamente como proyecto de ley y finalmente promulgado como la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, manifiesta:

*"Artículo 11. Límites máximos a las tasas de intercambio.*

*1. En operaciones efectuadas con tarjetas de débito, la tasa de intercambio por operación no será superior al 0,2% del valor de la operación, con un máximo de 7 céntimos de euro.*

*En el caso en el que el importe de la operación no exceda de veinte euros la tasa de intercambio por operación no excederá del 0,1% del valor de la operación.*



*2. En operaciones con tarjeta de crédito, la tasa de intercambio por operación no será superior al 0,3% del valor de la operación.*

*En el caso en el que el importe de la operación no exceda de veinte euros la tasa de intercambio por operación no excederá del 0,2% del valor de la operación.*

*3. A efectos de la aplicación de los límites mencionados en los apartados anteriores, cualquier comisión, retribución o compensación neta recibida por un proveedor de servicios de pago emisor de tarjetas de pago con respecto a operaciones de pago o actividades auxiliares a las mismas será considerada parte de la tasa de intercambio.*

*Artículo 12. Prohibición de la repercusión de gastos al ordenante.*

*Los beneficiarios de las operaciones de pago en las que las tasas de intercambio han quedado limitadas de conformidad con lo previsto en el artículo anterior, no podrán exigir al ordenante el pago de gastos o cuotas adicionales por la utilización de la tarjeta de débito o de crédito."*

En este contexto, debe interpretarse que desde el 1 de septiembre los beneficiarios de las operaciones de pago en las que las tasas de intercambio han quedado limitadas de conformidad con lo previsto en el Real Decreto-ley 8/2014 y la Ley 18/2014 -es decir, cuando se utilice como instrumento de pago las tarjetas de débito o crédito<sup>1</sup>-, no podrán exigir al ordenante el pago de ningún gasto o cuota adicional por la utilización como medios de pago de tarjetas de débito o de crédito.

Sin embargo, en el resto de los supuestos -cuando el pago se realice con la utilización de un instrumento de pago diferente de las tarjetas de crédito o débito mencionadas en los artículos 9 del Real Decreto-ley 8/2014 y de la Ley 18/2014- serán aplicables los artículos 24.3 de la ley 16/2009 y el artículo 60 ter del Real Decreto Legislativo 1/2007, por lo que los beneficiarios podrán

---

<sup>1</sup> Debe tenerse en cuenta que los artículos 9 del Real Decreto-ley 8/2014 y de la Ley 18/2014, recogen que el artículo 11 de esa misma Ley no resultará de aplicación a las operaciones realizadas mediante tarjetas de empresa ni a las retiradas de efectivo en cajeros automáticos. Asimismo, los sistemas de tarjetas de pago tripartitos quedan excluidos del citado artículo salvo en los casos en que concedan licencias a otros proveedores de servicios de pago para la emisión o adquisición de tarjetas de pago.



facturar a los consumidores y usuarios cargos que no superen el coste soportado por el empresario por el uso de tales medios.

Así, en cuanto al encaje de lo previsto en el artículo 12 del Real Decreto-ley 8/2014 y la Ley 18/2014 en la normativa de servicios de pago (en particular en la Directiva 2007/64/CE y la ley 16/2009), mediante la entrada en vigor de dichas leyes, el Reino de España ha hecho uso de la opción nacional de prohibir recargos en los supuestos de utilización de determinados instrumentos de pago (en concreto las tarjetas de crédito o débito mencionadas en los artículos 9 del Real Decreto-ley 8/2014 y de la Ley 18/2014).

A esto último en nada se opone el texto de la Directiva 2011/83/UE que se limita a indicar que los Estados miembros prohibirán a los comerciantes cargar a los consumidores, por el uso de determinados medios de pago, tasas que superen el coste asumido por el comerciante por el uso de tales medios, circunstancia plenamente compatible con la prohibición recogida en los artículos 12 del Real Decreto-ley 8/2014 y la Ley 18/2014.

En este punto, por tanto, la Ley 18/2014 (antes Real Decreto-ley 8/2014) se conforma como ley especial sobre la Ley general de los servicios de pago (Ley 16/2009) y el TRLGDCU.

Es por ello que la Exposición de motivos de dichas normas indica que:

*"La limitación de estas tasas tendrá un efecto beneficioso para el comercio minorista, que verá reducido su coste en las transacciones con tarjetas. De cara a trasladar de inmediato este beneficio a los clientes finales (ordenantes de los pagos), se prohíbe expresamente que las empresas beneficiarias del pago trasladen cualquier tipo de gasto o cuotas adicionales por la utilización de la tarjeta de débito o de crédito."*

Este mismo esquema es el que está previsto aplicarse también en la Unión Europea. Así, en la actualidad, se está negociando una nueva Directiva de Servicios de Pago y un Reglamento cuyo objeto es precisamente, al igual que los artículos 9 a 15 de la Ley 18/2014, limitar las tasas de intercambio entre los proveedores de servicios de pago. En este contexto, la propuesta de Directiva de Servicios establece, en su artículo 55.4, que:



*"No obstante, los Estados miembros velarán por que el beneficiario no exija el pago de gastos por la utilización de instrumentos de pago cuyas correspondientes tasas de intercambio estén reguladas en virtud del Reglamento (UE) nº [XX/XX/XX/]"*

Se conforma así en el ámbito europeo un supuesto especial para aquellos medios de pago (tarjetas de crédito y débito) a los que aplica la limitación de las tasas de intercambio, prohibiendo en estos casos la repercusión de los gastos del beneficiario al ordenante.

La propia parte expositiva de la propuesta de la Directiva lo justifica en los siguientes términos:

*"La prohibición de los recargos propuesta está directamente vinculada con la limitación de las tasas de intercambio, prevista en la propuesta antes mencionada de Reglamento sobre las tasas de intercambio para operaciones de pago basadas en una tarjeta. Dada la reducción significativa de las tasas que el comerciante deberá pagar a su banco, los recargos no se justificarán ya en los pagos con tarjetas cuyas tasas multilaterales de intercambio estén reguladas, que representarán más del 95% del mercado de tarjetas de particulares. Las normas propuestas contribuirán así a que los consumidores tengan una mejor experiencia al pagar con tarjeta en la Unión y utilicen más las tarjetas de pago que el efectivo."*

Por otro lado, conviene aclarar que los artículos 11 del Real Decreto-ley 8/2014 y la Ley 18/2014 limitan las "tasas de intercambio", entendiéndose por tales toda comisión o retribución pagada, directa o indirectamente, por cada operación efectuada entre los proveedores de servicios de pago del ordenante y del beneficiario que intervengan en una operación de pago mediante tarjeta, pero en ningún momento se limitan o regulan las comisiones cobradas por los proveedores de servicios de pago a sus clientes.

La referencia que hace el artículo 12 al artículo 11 es únicamente a efectos de delimitar el ámbito de aplicación de la prohibición de repercutir los gastos. Así, la prohibición de repercusión de gastos al ordenante recogida en el artículo 12 se aplica a los pagos con tarjetas de débito y de crédito cuya tasa de intercambio entre los proveedores de servicios de pago del ordenante y del beneficiario ha quedado limitada por aplicación de dicho artículo 11, pero el artículo 11 no establece ningún límite a los gastos a repercutir entre beneficiario (comerciante) y ordenante (cliente).



MINISTERIO  
DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES  
E IGUALDAD

**aecosan**

agencia española  
de consumo,  
seguridad alimentaria y nutrición