

EL BANCO DE ESPAÑA Y LA VIGILANCIA DE LOS SISTEMAS DE PAGO

Banco de España

El Banco de España y la vigilancia de los sistemas de pago

Entre las funciones asignadas al Banco de España se encuentra promover el buen funcionamiento del sistema de pagos. Para un adecuado desempeño de esta tarea, la vigilancia de los sistemas de pago es una herramienta fundamental.

En un contexto de significativa reestructuración de los sistemas de pago españoles, se ha considerado oportuno hacer públicas las funciones y responsabilidades del Banco de España en el ámbito de la vigilancia de los sistemas de pago, aun cuando estas no cambian sustancialmente con motivo de dicha reestructuración.

En este documento se aborda el mandato legal que asigna al Banco de España la responsabilidad de la vigilancia de los sistemas de pago en España y se detallan sus objetivos, su ámbito de aplicación y los instrumentos a disposición del Banco para su desarrollo.

El documento fue aprobado por la Comisión Ejecutiva del Banco de España en su sesión del día 14 de enero de 2005. Mediante su difusión, el Banco quiere hacer más explícita su tarea de vigilancia y dar la máxima transparencia al ejercicio de una de sus funciones básicas.

1 Introducción

Los sistemas de pago¹ constituyen una pieza básica de la actividad económica y financiera tanto a nivel nacional como internacional. Un ordenado funcionamiento de los mismos es fundamental, pues a través de ellos se liquidan la mayoría de las transacciones de una economía. Son, asimismo, una infraestructura clave de la política monetaria, cuyo desarrollo precisa que las operaciones se procesen y liquiden eficientemente. Finalmente, los sistemas de pago son necesarios para el buen funcionamiento de los mercados financieros. La estabilidad financiera depende, en buena medida, de la capacidad y eficacia de los sistemas de pago para controlar el riesgo sistémico que podría afectar a las entidades de crédito. Dicho riesgo se materializa cuando el incumplimiento de sus obligaciones por parte de una entidad participante en un sistema de pagos provoca que otras, a su vez, no puedan cumplir con las suyas, generando una cadena de fallos que puede terminar colapsando la liquidación de las transacciones. Este hecho puede verse agravado como resultado del alto grado de interrelación que existe entre los distintos sistemas de pagos y los países, que hace que cualquier incidente pueda extenderse con rapidez.

El sistema financiero español ha experimentado un notable desarrollo en los últimos años debido al proceso de internacionalización de nuestra economía y a la integración de España en la Unión Europea. Una muestra de este desarrollo es el importante incremento, en volumen y en importes, de las operaciones derivadas de los mercados financieros y de las transferencias de fondos con entidades de crédito de todo el mundo. Como se ha señalado, para un correcto funcionamiento de este tipo de transacciones y del sistema financiero en su conjunto es preciso contar con sistemas de pago eficientes y seguros. Esto explica la preocupación del Banco de España y de otros bancos centrales y organismos internacionales por vigilar su buen funcionamiento y la puesta en práctica de medidas encaminadas a garantizar los aludidos objetivos. Hay que tener en cuenta, asimismo, que la salvaguarda de la seguridad de los distintos instrumentos de pago fortalece la confianza del público en ellos y, en última instancia, potencia la solidez y confianza en la moneda.

1. El Banco de Pagos Internacionales de Basilea (BPI) define un sistema de pagos como un conjunto de instrumentos, procedimientos y reglas para la transferencia de fondos entre los participantes en el mismo.

Hasta diciembre de 2004 en España han coexistido tres sistemas de pago, dos de grandes pagos y uno de pagos al por menor.

- El *Servicio de Liquidación del Banco de España* (SLBE) es un sistema de grandes pagos en euros con liquidación bruta en tiempo real; esto es, las operaciones, tanto nacionales como transfronterizas, se liquidan una a una a medida que se van recibiendo en el ordenador del Banco. Es el componente español del sistema europeo TARGET (a) y es propiedad del Banco de España, que lo diseña, gestiona, regula y supervisa. Este sistema liquida una gran diversidad de operaciones, incluyendo la liquidación de otros sistemas de pago.
- El *Servicio Español de Pagos Interbancarios* (SEPI), que dejó de funcionar en diciembre de 2004, era un sistema de compensación multilateral para grandes pagos en euros, tanto nacionales como

transfronterizos. Las operaciones se liquidaban por su saldo neto al final del día en las cuentas que los participantes mantienen en el Banco de España. El sistema era propiedad de sus participantes, quienes, a través de la sociedad anónima Servicio de Pagos Interbancarios, se encargaban de su gestión y de la elaboración de su regulación. Comenzó a funcionar en 1997 bajo la supervisión del Banco de España, que aprobaba sus normas.

- El *Sistema Nacional de Compensación Electrónica* (SNCE) es el sistema para la compensación y liquidación interbancaria de las operaciones de pagos al por menor. Aun cuando está dotado de estructura propia, el SNCE, con la ayuda de una Comisión Asesora de las entidades de crédito, es gestionado por el Banco de España, que emite las circulares que lo regulan y se encarga de su supervisión. El SNCE compensa y liquida todas las operaciones bilaterales a través de seis subsistemas: i) cheques y pagarés de cuenta corriente; ii) transferencias; iii) cheques para pago de carburante y de viaje; iv) adeudos domiciliados; v) efectos de comercio, y vi) reembolsos de cuentas interbancarias y operaciones diversas. Funciona mediante un intercambio electrónico bilateral de información de los pagos, sin intercambio de documentos físicos (cheque, pagaré...) en la práctica totalidad de las operaciones. Las posiciones finales son liquidadas en las cuentas de los participantes en el Banco de España.

a. TARGET (Trans-European Automated Real-Time Gross Settlement Express Transfer) es el sistema de pagos interbancarios en euros gestionado por el Sistema Europeo de Bancos Centrales. Se trata de un sistema con liquidación bruta en tiempo real de carácter descentralizado. Está formado por los quince sistemas de pagos nacionales con liquidación bruta en tiempo real de los países integrantes de la Unión Europea a la fecha de su entrada en funcionamiento (enero de 1999), más el mecanismo de pagos del Banco Central Europeo. Dichos sistemas están conectados mediante una red, denominada Interlinking, para la realización de los pagos transfronterizos.

Tradicionalmente, debido a la notable implicación del Banco de España en la gestión de algunos procedimientos concretos de pago (véase recuadro 1), la vigilancia de nuestros sistemas de pago se ha venido llevando a cabo como un aspecto más de las distintas actividades realizadas por el Banco emisor en relación con dichos sistemas. No obstante, el Banco de España ha decidido hacer más explícita esta tarea de vigilancia con ocasión de la reforma de los sistemas de pago españoles que más adelante se analiza y que comporta un traspaso de funciones a las entidades de crédito participantes en los mismos.

Paralelamente, la tendencia actual en los sistemas de pago de la zona del euro viene marcada por una serie de cambios muy significativos, que tienen su origen en un incremento generalizado de la competencia entre las entidades y los mercados financieros y en las iniciativas de las instituciones políticas (la Comisión Europea), de las autoridades monetarias (Banco Central Europeo y bancos centrales nacionales), o de las propias entidades financieras.

En España, los sistemas de pago se encuentran en el aludido proceso de reforma, que, consensuado con las entidades de crédito, derivará en una significativa reestructuración de los mismos (véase recuadro 2). La Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005, publicada en el BOE el 28 de diciembre de 2004, incorpora todas las modificaciones legales necesarias para llevar a cabo dicha reestructuración. Asimismo, se están realizando en paralelo distintas mejoras encaminadas a reducir riesgos en los distintos procedimientos de pago, aumentar su grado de eficiencia e incrementar la participación de los usuarios en su configuración.

Con esta reforma, el sistema de pagos español quedará configurado en torno a dos grandes núcleos, que habrán de registrar importantes cambios funcionales y organizativos. Por un lado, el SLBE será el sistema encargado del tratamiento de grandes pagos, cuya gestión, en

Las principales medidas de reforma de los sistemas de pago españoles iniciadas en el año 2004 son las siguientes:

- Cierre del Servicio Español de Pagos Interbancarios (SEPI). Desde diciembre de 2004 subsisten únicamente dos sistemas: uno para grandes pagos (el SLBE) y otro para pagos al por menor (el SNCE). Las operaciones que se venían procesando a través del SEPI se canalizan, en función de su tipología o de su importe, bien al SLBE (arbitrajes entre residentes, operaciones de valores, operaciones interbancarias de no residentes y operaciones de clientes no residentes superiores a 50.000 €) o bien al SNCE (operaciones de clientes no residentes por importe inferior a 50.000 €, aunque voluntariamente pueden también procesarse operaciones de este tipo a través del SLBE).
- Disminución del riesgo de liquidación del sistema de pagos español con la liquidación en el SLBE de operaciones que actualmente se tramitan en el SNCE (transferencias y cheques de importe superior a 50.000 € y las liquidaciones de saldos resultantes por operaciones realizadas mediante tarjetas bancarias de pago).
- Mejora de la eficiencia en el tratamiento de las transferencias, mediante la definición de un nuevo modelo basado en el asiento sobre la base exclusiva del código de cuenta (CCC o IBAN) que figure en la orden de transferencia. Ello permitirá el asiento de forma totalmente automatizada de este tipo de órdenes, redundando en un mejor servicio a los clientes y una mayor eficiencia del sistema. Complementariamente, se elaborará una convención para el tratamiento de las transferencias en euros en España, diferenciando entre aquellas que tengan carácter normal y las urgentes.
- Se han realizado las modificaciones legales oportunas para la adaptación de la estructura societaria del SPI. Esta sociedad anónima, creada por la Ley 41/1999 para la gestión del SEPI, asumirá las actividades relacionadas con el SNCE que actualmente se desarrollan en el Banco de España, el Centro de Cooperación Interbancaria y la propia SPI, SA. La nueva sociedad contará con un Comité Técnico Asesor que elaborará, con la ayuda de grupos de trabajo especializados, la normativa del sistema, que deberá ser refrendada por el Banco de España. Con ello se otorga a sus usuarios la definición y gestión del sistema, reservándose el Banco de España el papel de vigilancia del mismo.

línea con las tendencias que se observan en Europa, continuará siendo responsabilidad del Banco de España. El SLBE procesará un número mayor de órdenes y ofrecerá mejores niveles de servicio, con menores costes operativos, lo que permitirá la reducción de las tarifas que viene aplicando a los usuarios y que el Banco de España ha acordado en diciembre de 2004. Por otro lado, el SNCE será el sistema para el procesamiento de pagos al por menor y su gestión se deja en manos de los participantes. La extracción de operaciones de gran importe del SNCE para tramitarlas a través del SLBE, junto con la introducción de mejoras en los procesos para el tratamiento automático de órdenes de transferencia, permitirá una reducción del riesgo de liquidación en la formalización de operaciones de pequeño importe.

Dada esta significativa reestructuración, y aun cuando las responsabilidades del Banco de España en materia de vigilancia de los sistemas de pago no cambian sustancialmente por los procesos de reforma someramente descritos, se ha considerado oportuno hacer públicas las funciones y responsabilidades del Banco de España como institución encargada de realizar dicha actividad. Ello permitirá una mayor difusión, no solo hacia los participantes en los sistemas, sino hacia el público en general, de los objetivos de la vigilancia, de la forma de llevarla a cabo y de los resultados de dicha actividad considerada básica para un banco central.

En los siguientes apartados se abordarán el mandato legal del Banco de España para desarrollar esta función, los estándares internacionales existentes, los objetivos de la vigilancia, su ámbito y los instrumentos a disposición del Banco para su desarrollo.

2 Marco legal

La vigilancia de los sistemas de pago es responsabilidad del Banco de España por imperativo legal. Concretamente, la *Ley 13/1994, de 1 de junio, de autonomía del Banco de España*, en su artículo 7, establece como una de las funciones del Banco de España la de «promover el buen funcionamiento del sistema de pagos». En su artículo 16 otorga al Banco de España la capacidad para regularlo. Dicho artículo ha sido objeto de modificación (véase recuadro 3) en la Ley de Presupuestos para el año 2005 (Ley 2/2004), para establecer más nítidamente que

(reformada por Ley 2/2004, de 27 de diciembre)

Artículo 16. Sistemas de Pago

1. A fin de promover el buen funcionamiento de los sistemas de pagos, y en el ejercicio de las funciones que le corresponden como integrante del Sistema Europeo de Bancos Centrales, el Banco de España podrá regular, mediante Circular, los sistemas de compensación y liquidación de pagos, pudiendo en particular desarrollar o completar los actos jurídicos dictados por el Banco Central Europeo e incorporar las recomendaciones de los organismos internacionales que constituyan principios aplicables a la seguridad y eficiencia de los sistemas e instrumentos de pago. También podrá gestionar, en su caso, los sistemas de compensación y liquidación de pagos correspondientes.
2. Corresponderá al Banco de España la vigilancia del funcionamiento de los sistemas de compensación y pago. A tal efecto, el Banco de España podrá recabar, tanto de la entidad gestora de un sistema de pagos, como de los proveedores de servicios de pago, incluidas aquellas entidades que proporcionen servicios tecnológicos para los sistemas y servicios citados, cuanta información y documentación considere necesarias para valorar la eficiencia y seguridad de los sistemas e instrumentos de pago.
3. El incumplimiento de las normas establecidas por el Banco de España a que se refiere el apartado 1, de la obligación de remisión de información a que se refiere el apartado 2, por las entidades a que se refiere el apartado 2, una vez transcurrido el plazo determinado por el Banco de España para remediar dicha situación, constituirá infracción a los efectos de lo previsto en el artículo 5, letra f), en los artículos 4, letra i), cuando la falta de remisión de información dificulte la valoración de los riesgos inherentes a los sistemas e instrumentos de pago, y 5, letra l), respectivamente, de la Ley 26/1988, de 28 de julio, de disciplina e intervención de las entidades de crédito. Las referencias de la citada Ley a las entidades de crédito se entenderán hechas a las entidades a que se refiere el apartado 2 de este artículo.
4. Por razones de prudencia, el Banco de España podrá suspender la aplicación de las decisiones que adopte la entidad gestora de un sistema de pagos, y adoptar las medidas oportunas, cuando estime que dichas decisiones infringen la normativa vigente o perjudican el adecuado desarrollo de los procesos de compensación y liquidación.

la vigilancia de los sistemas de compensación y pago es responsabilidad del banco central, facultándole para recabar cuanta información considere relevante para valorar la eficiencia y seguridad de los sistemas e instrumentos de pago. La modificación además faculta al Banco de España para desarrollar o completar los actos jurídicos dictados por el Banco Central Europeo e incorporar las recomendaciones de los organismos internacionales que considere oportunas en materia de seguridad y eficiencia de sistemas e instrumentos de pago.

La Ley 41/1999, de 12 de noviembre, sobre sistemas de pago y liquidación de valores, conocida como Ley de Firmeza², en su artículo 3, sometió el «reconocimiento» de un sistema de pagos, a los efectos de la citada Ley, a la aprobación por el Banco de España de sus «normas generales de adhesión y funcionamiento», designando al banco emisor como autoridad supervisora de estos sistemas.

Como en el caso de la Ley de Autonomía del Banco de España, la Ley de Firmeza también ha sido modificada por la Ley de Presupuestos para 2005. En su nueva redacción, la gestión del Sistema Nacional de Compensación Electrónica pasa a ser asumida por una sociedad anónima (Sociedad Española de Sistemas de Pago, SA), la antigua SPI, SA. Su supervisión será ejercida por el Banco de España, a quien corresponde autorizar con carácter previo la normativa que elaboren los órganos de la sociedad. Además, el sistema es uno de los sistemas de pago españoles reconocidos a los efectos de la Ley y se incluye una disposición sobre la firmeza de las órdenes cursadas al SNCE.

La responsabilidad del Banco de España en la vigilancia de los sistemas de pago se ve reforzada por su participación en el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). Así, por

² El objeto de esta Ley es incorporar al ordenamiento jurídico español la Directiva 98/26/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo, sobre la firmeza de la liquidación en los sistemas de pagos y de liquidación de valores.

su condición de miembro del SEBC, el Banco de España queda vinculado a las líneas generales de su actuación³, de manera que las medidas acordadas por los órganos comunitarios en materia de vigilancia de los sistemas de pago son de aplicación en el ámbito nacional.

Concretamente, el apartado 2 del artículo 105 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el artículo 3 del Estatuto del Sistema Europeo de Bancos Centrales definen las funciones básicas del SEBC, entre las cuales figura «promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago», velando por garantizar su seguridad y eficiencia, así como la seguridad de los instrumentos de pago. El Eurosistema⁴ ejerce dicha vigilancia de forma coordinada, aplicando los criterios de forma homogénea.

3 Estándares internacionales

La existencia de estándares internacionales generalmente aceptados es un elemento que completa el marco de referencia para la vigilancia de los sistemas de pago. En los últimos años diversos organismos internacionales, conscientes de la importancia de dichos sistemas, han promovido un amplio consenso sobre esta cuestión, que se ha materializado en una serie de principios para el diseño de sistemas de pago eficientes y seguros.

Los Principios Básicos para los Sistemas de Pago de Importancia Sistémica, publicados por el Banco de Pagos Internacionales de Basilea en enero de 2001⁵, constituyen la más completa iniciativa en este ámbito. Estos principios (véase recuadro 4) se han convertido en las directrices generales que se considera que deben cumplir aquellos sistemas que tengan una repercusión sistémica⁶. Se completan con las responsabilidades que ha de asumir en su aplicación el banco central correspondiente.

Los Principios Básicos fueron inmediatamente adoptados por el SEBC y, por ende, por el Banco de España, constituyendo desde entonces la principal referencia utilizada para la vigilancia de los sistemas de pago. En el contexto del Eurosistema, los Principios Básicos están siendo utilizados también como criterio para la evaluación de sistemas que no alcanzan importancia sistémica. Así, para aquellos procedimientos que tengan una importancia significativa para el buen funcionamiento de la economía real, pero que no puedan catalogarse como «sistémicamente importantes», normalmente sistemas de pagos al por menor, se exigirá el cumplimiento de un subconjunto de principios (I, II, VII, VIII, IX y X) y, en general, se recomienda que cumplan con todos ellos.

Para el ejercicio de la vigilancia de los sistemas de pago también resulta de particular relevancia el Código de Buenas Prácticas de Transparencia en Política Monetaria y Financiera⁷ adoptado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en septiembre de 1999. Este código recomienda a los bancos centrales prácticas de transparencia en la aplicación de la política financiera, incluyendo dentro de esta la vigilancia de los sistemas de pago. El FMI recomienda

3. En 1998, se modificó la Ley de Autonomía del Banco de España (Ley 12/98, de 28 de abril) para recoger expresamente que «El Banco de España es parte integrante del Sistema Europeo de Bancos Centrales y estará sometido a las disposiciones del Tratado de la Comunidad Europea y a los Estatutos del SEBC», y que, «En el ejercicio de las funciones que se deriven de su condición de parte integrante del SEBC, el Banco de España se ajustará a las orientaciones e instrucciones emanadas del Banco Central Europeo en virtud de dichas disposiciones». 4. El Eurosistema está formado por el BCE y los bancos centrales nacionales de los Estados miembros que han adoptado el euro. 5. Accesible en www.bis.org/publ/cpss43es.pdf. 6. Se considera que son «sistémicamente importantes» aquellos sistemas de pago cuyo correcto funcionamiento es fundamental para la eficacia de los mercados financieros. Dichos sistemas pueden transmitir sus perturbaciones a los participantes y a otros sistemas, y estas pueden transmitirse internacionalmente. En concreto, se suele calificar como tal aquellos sistemas que presentan al menos una de las siguientes características: – Ser el único, o el principal, sistema de pago del país en términos del valor total de los pagos efectuados. – Procesar fundamentalmente pagos de alto valor. – Realizar la liquidación de las transacciones del mercado financiero o la de otros sistemas de pago. 7. Accesible en www.imf.org/external/np/mae/mft/code/spa/code2s.pdf.

Objetivos de política pública: seguridad y eficiencia en los sistemas de pago de importancia sistémica

Principios Básicos para los sistemas de pago de importancia sistémica:

- I. El sistema deberá contar con una base jurídica sólida en todas las jurisdicciones pertinentes.
- II. Las normas y procedimientos del sistema deberán permitir a los participantes comprender claramente las posibles repercusiones que asumen sobre cada uno de los riesgos financieros al participar en el sistema.
- III. El sistema deberá contar con mecanismos claramente definidos para la gestión de los riesgos de crédito y liquidez. Dichos procedimientos especificarán las responsabilidades respectivas del operador del sistema y de los participantes, y brindarán los incentivos adecuados para gestionar y contener tales riesgos.
- IV. (a) El sistema deberá ofrecer una rápida liquidación en firme en la fecha valor, preferiblemente a lo largo del día y, como mínimo, al final de la jornada.
- V. (a) En el caso de que el participante con la mayor obligación de pago incumpla sus compromisos, los sistemas donde se realicen «neteos multilaterales», como mínimo habrán de ser capaces de asegurar la liquidación diaria.
- VI. Los activos financieros utilizados para la liquidación deberán ser un derecho frente al banco central; dicho de otra forma, la liquidación habrá de realizarse en cuentas abiertas en el

a. Los sistemas deberán intentar superar los mínimos incluidos en estos dos Principios Básicos.

banco central; cuando se utilicen otros activos, estos deberán implicar un riesgo nulo o ínfimo de crédito o de liquidez.

- VII. El sistema deberá asegurar un alto grado de seguridad y fiabilidad operativa y deberá contar con mecanismos de contingencia para completar puntualmente el procesamiento diario de sus operaciones.
- VIII. El sistema habrá de ofrecer unos mecanismos de pago que sean prácticos para sus usuarios y eficientes para la economía.
- IX. El sistema deberá disponer de unos criterios de entrada objetivos y públicamente conocidos, que permitan un acceso al mismo justo y abierto.
- X. Las normas para el buen gobierno del sistema deberán ser eficaces, responsables y transparentes.

El banco central correspondiente tendrá las siguientes responsabilidades en la aplicación de estos Principios Básicos:

- A. El banco central deberá definir claramente sus objetivos para los sistemas de pago y habrá de informar públicamente sobre su función y sus principales políticas con respecto a los sistemas de pago de importancia sistémica.
- B. El banco central habrá de asegurar que el sistema que él opera cumpla estos Principios Básicos.
- C. El banco central deberá vigilar el cumplimiento de estos Principios Básicos por parte de los sistemas que no opere. Por consiguiente, habrá de estar capacitado para ello.
- D. Al promover la seguridad y la eficiencia del sistema de pagos mediante estos Principios Básicos, el banco central cooperará con otros bancos centrales y con cualquier otra autoridad nacional o extranjera que sea relevante a tal efecto.

que se hagan públicas las funciones y responsabilidades del encargado de dicha vigilancia, los objetivos de la misma, cómo va a llevarse a cabo y sus resultados.

4 Objetivos de la vigilancia

El Banco de España es responsable de velar por la estabilidad financiera. Esta implica necesariamente asegurar el buen funcionamiento de los sistemas de pago. De acuerdo con la Ley de Autonomía, «promover el buen funcionamiento del sistema de pagos» es una función básica del Banco de España y constituye el objetivo fundamental de la vigilancia. En otros términos, mediante la vigilancia de los sistemas de pago se pretende asegurar que estos cuentan con unos niveles adecuados de seguridad y eficiencia.

En lo relativo a *seguridad*, la vigilancia debe identificar y evaluar los riesgos inherentes a un sistema de pagos (véase recuadro 5) y verificar que estos cuentan con mecanismos adecuados para su control, evitando que posibles perturbaciones eventuales en dichos procedimientos se transmitan hacia otros sistemas y mercados y terminen amenazando la integridad del sistema financiero.

Los posibles riesgos a los que está expuesto un sistema de pagos pueden ser de naturaleza financiera, operativa o legal. El riesgo financiero puede ser de liquidez o de crédito. El *riesgo de liquidez* es el derivado de que uno o varios participantes no puedan hacer frente a sus pagos en el momento en que deban ser liquidados, pero sí en una fecha posterior. El *riesgo de crédito* es aquel en el que dicha obligación tampoco puede cumplirse en una fecha futura. El *riesgo*

operativo tendrá lugar cuando fallos técnicos, errores humanos o intervenciones maliciosas provoquen deficiencias en el funcionamiento del sistema. Finalmente, el riesgo legal consiste en la existencia de lagunas legales que puedan afectar a la seguridad jurídica de las transacciones. Dependiendo de la magnitud del problema originado por cualquiera de los riesgos anteriores y, sobre todo, de su capacidad de contagio, podría materializarse el *riesgo sistémico*.

La labor de vigilancia en este campo no solo se realiza cuando los sistemas son plenamente operativos, sino que es especialmente relevante en su fase de diseño. Además, las constantes innovaciones, principalmente tecnológicas, que tienen lugar en el ámbito de los sistemas e instrumentos de pago, hacen que la vigilancia tenga un carácter eminentemente dinámico. Mediante evaluaciones periódicas, se pretende detectar cualquier posible carencia tan pronto como sea posible y adoptar las medidas correctoras oportunas para mantener unos niveles de seguridad adecuados⁸.

La *eficiencia* es el otro objetivo que se persigue con la vigilancia de los sistemas de pago. Básicamente se trata de conseguir que las operaciones que se procesan tengan el menor coste y tarden el menor tiempo posible. No obstante, existen otros aspectos complementarios que también deben ser tenidos en cuenta a la hora de calibrar la eficiencia de un sistema. Entre ellos destaca el grado de fiabilidad operativa, la calidad del servicio prestado a los usuarios, la existencia de unas normas de funcionamiento claras y conocidas por todos, así como la transparencia y objetividad en los criterios de entrada de los participantes en dicho sistema. La conjunción de estos factores hará que el sistema sea práctico para sus usuarios y, por ende, para la economía de la nación.

Las principales vías para mejorar la eficiencia de los sistemas se basan en la normalización de los procesos y en la aplicación de mejoras técnicas derivadas de los avances tecnológicos. Por lo que se refiere a la primera, los aspectos fundamentales son los relativos a la utilización de estándares comunes y a la normalización de los instrumentos de pago, así como su «desmaterialización» —o «truncamiento»— para incorporarlos más fácilmente a los ciclos de compensación y liquidación interbancarias. En lo relativo a la aplicación de los avances técnicos, la mayor utilización de procedimientos electrónicos y la aplicación de nuevas tecnologías constituyen elementos básicos para alcanzar mayores cotas de eficiencia.

Ahora bien, la inmediata o indiscriminada aplicación de los avances técnicos puede afectar a la seguridad de los sistemas o representar un coste de adaptación excesivo en comparación con la mejora en la eficiencia esperada, razón por la que, antes de implantarlos, es fundamental analizarlos y llevar a cabo una evaluación para verificar que serán beneficiosos para el sistema.

A fin de estimular la capacidad innovadora de los sistemas de pago, el Banco de España participa en distintos foros y debates, tanto nacionales como internacionales. De esta forma, no solo incentiva la modernización de los sistemas, sino que obtiene información sobre desarrollos novedosos. Dentro de este campo cabe destacar la rápida evolución de los instrumentos de pago, donde cuestiones como el dinero electrónico, las infraestructuras de clave pública y la utilización de redes abiertas ocupan un lugar destacado.

8. Debe tenerse en cuenta que la imposición de unos requisitos de seguridad excesivos a un determinado sistema podría convertirle en demasiado costoso o difícil de utilizar y, por tanto, ineficiente.

En definitiva, un sistema de pagos *seguro y eficiente* será aquel que:

- Disponga de una base legal sólida que garantice la seguridad jurídica de las transacciones.
- Posea los mecanismos de control de los riesgos financieros y operativos que puedan perturbar su funcionamiento.
- Sea práctico para sus usuarios y poco costoso.

Teniendo en cuenta los objetivos señalados, las actuaciones del Banco de España en su labor de tutela de los sistemas de pago irán encaminadas a:

- Promover las medidas necesarias para dotar al sistema de una base legal sólida.
- Delimitar y controlar los riesgos.
- Favorecer el máximo grado de automatismo en el procesamiento de las operaciones.
- Impulsar la modernización de los sistemas.
- Fomentar la cooperación entre las partes involucradas, buscando el equilibrio entre colaboración y competencia.
- Garantizar la transparencia e igualdad en las condiciones de participación en los sistemas, mediante el establecimiento de criterios de entrada públicos, claros y no discriminatorios.
- Procurar la máxima transparencia en la política del Banco de España sobre los sistemas de pago.

En la medida en que se alcancen dichos objetivos, se fortalecerá la confianza de los participantes y, en última instancia, de todos los ciudadanos en el funcionamiento de los sistemas de pago.

4 *Ámbito de la vigilancia*

En esta nota se viene asociando el término «vigilancia» a sistemas de pago. No obstante, conviene precisar que, de acuerdo con la definición que hace el BPI de sistema de pagos (conjunto de instrumentos, procedimientos y reglas para la transferencia de fondos entre los participantes del mismo), la vigilancia no se restringe a aquellos sistemas de pagos que podríamos considerar «oficiales»: el SLBE, el SNCE y, hasta finales de 2004, el SPI.

Por el contrario, la vigilancia se extiende también a los acuerdos contractuales de naturaleza privada y a aquellos procesos informáticos que, por sus características o dimensiones, resulten relevantes para la estabilidad del sistema de pagos. De un lado se encuentran los llamados cuasi-sistemas (acuerdos interbancarios de *corresponsalía* o de representación en sistemas de pago), que, sobre la base de contratos privados entre las entidades de crédito, se utilizan para la compensación y liquidación de las operaciones de sus clientes. De otro lado, es razonable establecer que los procedimientos para la compensación y liquidación de las operaciones realizadas con *tarjetas bancarias de pago* constituyen un auténtico sistema de pagos y deben ser también objeto de vigilancia.

Por último, cabe reseñar que el ámbito de la vigilancia incluye también determinadas responsabilidades relativas a la seguridad de los instrumentos de pago, incluyendo el análisis de las posibles repercusiones de innovaciones como el *dinero electrónico*, la banca telefónica y por Internet y otras que puedan surgir en el futuro.

No obstante, dependiendo del objeto, la forma en que se lleva a cabo la vigilancia puede variar. Esta forma de entender en un sentido amplio el ámbito de la vigilancia y su desarrollo coincide con la que se ha consensuado en el Eurosistema y es, por tanto, práctica habitual en países de nuestro entorno.

Por último, a efectos de delimitar contenidos parece oportuno distinguir entre *vigilancia* y *supervisión*, ya que, a pesar de su semejanza, se asocian habitualmente a conceptos distintos. El objeto de la vigilancia son los sistemas e instrumentos de pago, mientras que el de la supervisión son las entidades de crédito, participen o no en los sistemas de pago. La metodología de trabajo también es diferente, ya que la vigilancia trata de comprobar el adecuado funcionamiento de los sistemas, mientras que la supervisión bancaria analiza el estado financiero y la solvencia de las entidades de crédito. La vigilancia, por tanto, se dedica a la tutela de los sistemas de pago en su conjunto, mientras que la supervisión analiza e inspecciona las entidades de crédito particularizadamente.

5 Instrumentos para la vigilancia

Una vez delimitados los objetivos y el ámbito de la vigilancia, queda por analizar la forma en que se lleva a cabo esta función. El uso de los instrumentos que a continuación se relacionan y su grado de utilización dependen, en buena medida, de que el Banco de España tenga, o no, un papel operativo en la gestión de los sistemas bajo vigilancia (véase recuadro 6).

5.1 APROBACIÓN PREVIA DE NORMAS

Todo sistema de pagos tiene un conjunto de normas que regulan su funcionamiento (operativa, criterios de acceso de nuevos miembros, penalización o expulsión en caso de incumplimiento, etc.) y establecen planes de contingencia para situaciones de crisis. Dentro del marco legal descrito, el Banco de España debe aprobar las normas de funcionamiento de los sistemas de pago españoles. En particular, esa aprobación es un requisito para que un sistema pueda ser «reconocido» por la Ley de Firmeza y, en consecuencia, le sea de aplicación el régimen especial contenido en la misma.

5.2 SEGUIMIENTO DE LOS SISTEMAS

El seguimiento de un sistema se realiza desde las primeras fases de su diseño, con el análisis de sus características, procedimientos y medidas previstas para el control de riesgos.

Una vez definido el sistema y en pleno funcionamiento, la vigilancia se centra en el seguimiento del mismo, tanto de su operativa diaria como de los cambios que pudieran producirse. La recopilación, tratamiento y posterior estudio de los datos estadísticos referentes a los sistemas y sus participantes es la herramienta básica para el análisis y diagnóstico de posibles deficiencias.

Para ello, el Banco de España recaba de forma regular aquella información que estima necesaria, tanto de los gestores de un sistema como de otras instituciones implicadas en el mismo, lo que otorga a la vigilancia un carácter dinámico⁹. Una vez verificada la calidad de la información, su estudio permite una pronta identificación de tendencias y posibles repercusiones para los participantes y el propio sistema.

9. En el caso del SLBE, gestionar el sistema permite al Banco de España el seguimiento exhaustivo de la marcha diaria de las operaciones, con lo que obtiene una información completa y en tiempo real de la situación del mismo.

La vigilancia de los sistemas de pago es una función básica para los bancos centrales (a), cuyo desarrollo se concreta en:

- definir principios y normas y asegurar su cumplimiento de modo que se impulse el funcionamiento seguro y eficiente de los sistemas de pago, independientemente de que los sistemas sean operados por los propios bancos centrales o por operadores privados; y
- seguir los desarrollos de los sistemas de pago a fin de identificar la naturaleza y la magnitud de sus riesgos y asegurar la transparencia de las normas que regulan los instrumentos y servicios de pago.

a. Véase el documento *Role of the Eurosystem in the field of payment system oversight* (junio de 2000), accesible en www.ecb.int/pub/pdf/other/paysysoveren.pdf.

En ocasiones, por motivos históricos y para un mejor cumplimiento de sus funciones, los bancos centrales gestionan directamente un sistema, asumiendo su operativa y facilitando los servicios de liquidación y pago. El hecho de que un banco central gestione directamente un determinado sistema refuerza la eficacia de los instrumentos que se describen en este capítulo y, en última instancia, la provisión de servicios de pago podría ser considerada, per se, como una herramienta para conseguir la correcta y completa aplicación de los objetivos y criterios utilizados en el ejercicio de la vigilancia de dichos sistemas. Como contrapartida, exige la separación de las tareas de gestión y las de vigilancia de un sistema para evitar un potencial conflicto de intereses, derivado de que ambas funciones residan en una misma institución.

En el otro extremo, cuando los sistemas son gestionados por el sector privado, y dependiendo de la importancia atribuida al sistema en cuestión, los bancos centrales suelen limitar su labor de vigilancia al simple seguimiento de los sistemas.

Otra importante forma de obtener información para el seguimiento de los sistemas es la participación del Banco de España en los diferentes grupos de trabajo constituidos en cada sistema de pagos.

Finalmente, a través de su página en Internet¹⁰, el Banco difunde diversa información y estadísticas sobre los sistemas de pago. Con ello, el Banco de España pretende dotar a la vigilancia de la máxima transparencia posible, en línea con las recomendaciones del FMI, y, en última instancia, aumentar la confianza del consumidor en los sistemas e instrumentos de pago.

5.3 APLICACIÓN DE ESTÁNDARES INTERNACIONALES

Como se ha mencionado, la aplicación de estándares internacionales es de gran utilidad para contrastar la solidez y eficiencia de los sistemas de pago. La principal referencia continúa siendo los Principios Básicos del BPI, que se complementan con otros, consensuados también internacionalmente, para las áreas no cubiertas específicamente, o para aquellos aspectos para los que, por su importancia, se ha considerado oportuno establecer criterios más estrictos. Así, entre los primeros, cabe destacar que, en el seno del Eurosistema y para sistemas que carecen de importancia sistémica, se han desarrollado recientemente unos objetivos de seguridad para los sistemas de dinero electrónico y unos criterios de aplicación a sistemas de compensación y liquidación de pequeños pagos¹¹. Entre los segundos, destacan los trabajos en curso para el establecimiento de unos mecanismos de contingencia más apropiados para los sistemas considerados críticos.

Para verificar el grado de cumplimiento de los estándares internacionales, se realizan ejercicios de evaluación de los sistemas, bien sea periódicamente o bien cuando así lo aconsejen cambios significativos en el sistema. De los resultados de esos ejercicios y la información obtenida con el seguimiento de los distintos sistemas se elaboran, eventualmente, planes de acción, en los que se detallan medidas encaminadas a corregir posibles deficiencias detectadas o para mejorar la eficiencia o seguridad del sistema.

10. www.bde.es. 11. Véase *Electronic money system security objectives* (www.ecb.int/pub/pdf/other/emoneysecurity200305en.pdf) y *Oversight standards for euro retail payments* (www.ecb.int/pub/pdf/other/retailpsoversightstandardses.pdf).

La cooperación, como herramienta para lograr los objetivos de la vigilancia, tiene una doble vertiente. Por un lado, colaboración *con los participantes* a través de los comités y grupos de trabajo establecidos, que, además de facilitar el aludido seguimiento del sistema, permite intercambiar opiniones y consensuar la mejor forma de abordar posibles deficiencias.

Por otro lado, el Banco de España colabora activamente *con otras instituciones* y autoridades, tanto nacionales como internacionales. En esta faceta de la cooperación cabe distinguir dos aspectos. Uno relativo al intercambio de información con organismos relevantes, o con terceros, que permite ampliar conocimientos y facilita la comparación y la detección de problemas potenciales que cabe abordar de forma preventiva. Y otro, de naturaleza más práctica, que afecta al desarrollo cotidiano de la vigilancia. Así, en particular en situaciones críticas de los participantes en los sistemas, la cooperación entre instituciones es de gran ayuda para la obtención de información relevante para afrontar una situación de crisis. Dicha colaboración es fundamental, si se tiene en cuenta que los riesgos inherentes a un sistema de pagos no proceden siempre del propio sistema, sino que, en ocasiones, este actúa como transmisor de riesgos que proceden del exterior.

En particular, es especialmente relevante la cooperación con los supervisores bancarios. A tal efecto, se ha firmado un *Protocolo de Cooperación* entre las autoridades responsables de la vigilancia de los sistemas de pago del SEBC y las respectivas autoridades encargadas de la supervisión bancaria, para la cooperación y el intercambio de información entre ambos tipos de instituciones¹². Esta medida asegura el análisis de los riesgos tanto desde el punto de vista del sistema como desde el de los participantes, es decir, por una parte se estudian los riesgos asumidos por las entidades de crédito en su participación en el sistema y, por otra, se vigilan los sucesos y los problemas de insolvencia o falta de liquidez de los participantes que pudieran poner en peligro al sistema. También se ha firmado otro Protocolo semejante entre los bancos centrales nacionales y los supervisores bancarios, con el fin de actuar de forma conjunta en situaciones de crisis.

Otro aspecto donde se manifiesta la cooperación es en la participación del Banco de España en diferentes grupos de trabajo de ámbito internacional, principalmente del Eurosistema, donde, además de intercambiar opiniones y experiencias, se coordina la actuación de la vigilancia de los sistemas de pago de los distintos bancos centrales. Asimismo, el Banco de España participa en diferentes iniciativas en este campo, auspiciadas por organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA).

6 Conclusión

Por imperativo legal, el Banco de España tiene la responsabilidad de la vigilancia de los sistemas de pago en España. Su objetivo fundamental es promover el funcionamiento seguro y eficiente de dichos sistemas, garantizando que cuentan con una base legal sólida, que disponen de mecanismos de control de riesgos y que son eficientes para la economía.

El ámbito de la vigilancia no se ciñe exclusivamente a los sistemas de pago, sino que se extiende a todos aquellos procedimientos y acuerdos para la compensación y liquidación de pagos que se consideren relevantes, así como a determinados aspectos relativos a la seguridad de los instrumentos de pago. No obstante, dependiendo de la importancia del objeto de la vigilancia, la forma de desempeñarla y los instrumentos utilizados pueden variar.

¹². En el caso español, ambas funciones son responsabilidad del Banco de España, lo que tradicionalmente ya permitía disponer de información para detectar posibles focos de riesgo.

Así, el Banco de España efectúa el seguimiento de todos los aspectos relativos a los ámbitos sujetos a la vigilancia, tiene la facultad de aprobar las normas de los sistemas de pago y, en mayor o menor medida, hace uso de la cooperación institucional y los estándares internacionales para el ejercicio de la vigilancia.

Con este documento, el Banco quiere difundir sus funciones y responsabilidades como institución encargada de la vigilancia de los sistemas de pago, en particular, en una coyuntura como la actual, donde se está abordando una importante reestructuración de los sistemas de pago en España. Además, mediante la difusión de los objetivos de la vigilancia, la forma de acometerla y los resultados de dicha actividad, se pretende dar mayor transparencia al ejercicio de sus funciones de cara al público en general.