

**Asunto C-549/23****Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

29 de agosto de 2023

**Órgano jurisdiccional remitente:**

College van Beroep voor het bedrijfsleven (Tribunal de Apelación en Materia Económica, Países Bajos)

**Fecha de la resolución de remisión:**

29 de agosto de 2023

**Partes demandantes:**

American Express Europe SA

American Express Carte France SA

Visa Europe Ltd

MasterCard Europe SA

Autoriteit Consument en Markt

Koninklijke Luchtvaart Maatschappij NV

---

**Objeto del procedimiento principal**

La presente petición se ha planteado en el contexto de un litigio sobre las comisiones que se pagan a un socio de marca combinada por la emisión de una tarjeta de crédito de marca combinada en el marco de un régimen de tarjetas de pago tripartito. La Autoriteit Consument en Markt (Autoridad de Vigilancia en Materia de Consumo y Mercados, Países Bajos) sostiene que estas comisiones rebasan el límite máximo aplicable a las tasas de intercambio establecido en el Reglamento 2015/751.

## Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

En la presente petición de decisión prejudicial, planteada con arreglo al artículo 267 TFUE, el órgano jurisdiccional remitente formula cuestiones sobre las consecuencias de la equiparación de un régimen de tarjetas de pago tripartito con un socio de marca combinada con un régimen de tarjetas de pago cuatripartito en el marco del Reglamento 2015/751. En efecto, el órgano jurisdiccional alberga dudas sobre la interpretación de los artículos 4 y 5 del Reglamento 2015/751, en los que se recogen los conceptos de «compensación neta» y «tasa de intercambio», derivados de pagos efectuados a un emisor, mientras que en un régimen de tarjetas de pago tripartito no hay emisor alguno.

## Cuestiones prejudiciales

1. ¿Debe interpretarse el artículo 2, punto 11, del 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 (en lo sucesivo, «Reglamento»), a efectos de la aplicación de las disposiciones sustantivas de dicho Reglamento, en el sentido de que el importe neto total de los pagos, descuentos o incentivos abonados a un socio de marca combinada por un régimen de tarjetas de pago tripartito, en relación con operaciones de pago con tarjeta o actividades conexas, tiene la misma consideración de compensación neta, aun cuando el propio socio de marca combinada no sea el emisor?
2. ¿Debe interpretarse el artículo 4 del Reglamento, en relación con el artículo 2, punto 10, segunda frase, de dicho Reglamento, en el sentido de que la compensación neta queda comprendida directamente en el ámbito de aplicación del artículo 4?
3. ¿Debe interpretarse el artículo 5 del Reglamento en el sentido de que también hace referencia a las retribuciones, incluida la compensación neta, recibidas por un socio de marca combinada del régimen de tarjetas de pago, si el propio socio de marca combinada no es emisor de tarjetas?
- 4a. ¿Debe interpretarse el artículo 5 del Reglamento en el sentido de que una retribución, incluida la compensación neta, recibida por un socio de marca combinada en relación con operaciones de pago con tarjeta o actividades conexas, tiene un objeto equivalente al de la tasa de intercambio, si dicha retribución persigue el objetivo de ampliar las actividades del régimen de tarjetas de pago?
- 4b. ¿Debe interpretarse el artículo 5 del Reglamento en el sentido de que una retribución, incluida la compensación neta, recibida por un socio de marca combinada en relación con operaciones de pago con tarjeta o actividades conexas, tiene un efecto equivalente al de la tasa de intercambio, si dicha retribución da lugar a que se amplíen las actividades del régimen de tarjetas de pago?

4c. En caso de respuesta negativa a las anteriores cuestiones, ¿con arreglo a qué criterios y/o factores deberá apreciarse si una retribución, incluida la compensación neta, recibida por un socio de marca combinada en relación con operaciones de pago con tarjeta o actividades conexas tiene un objeto o efecto equivalente al de la tasa de intercambio?

5. ¿Debe interpretarse el artículo 5 del Reglamento en el sentido de que, a efectos de la aplicación del artículo 4 del Reglamento, debe considerarse que una retribución forma parte de la tasa de intercambio si tal retribución tiene un objeto equivalente al de la tasa de intercambio?

6. ¿Debe interpretarse el artículo 2, punto 11, del Reglamento en el sentido de que una tasa de descuento pagada por un socio de marca combinada a un régimen de tarjetas de pago tripartito puede deducirse de los pagos, descuentos o incentivos abonados al socio de marca combinada por el régimen de tarjetas de pago en relación con operaciones de pago con tarjetas o actividades conexas?

7a. ¿Debe interpretarse el artículo 2, punto 11, del Reglamento en el sentido de que no solo las retribuciones en efectivo del socio de marca combinada, sino también los costes o el contravalor económico de una prestación de un socio de marca combinada, pueden deducirse del importe total que percibe el socio de marca combinada del régimen de tarjetas de pago?

7b. En caso de respuesta afirmativa a esta cuestión, ¿con arreglo a qué criterios deberá establecerse dicho valor?

### **Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas**

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: artículos 2, 4 y 5.

### **Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal**

- 1 American Express Europe y American Express Carte France (en lo sucesivo, denominadas conjuntamente «Amex») explotan un régimen de tarjetas de pago tripartito en el sentido del artículo 2, punto 18, del Reglamento 2015/751. Visa y MasterCard explotan un régimen de tarjetas de pago cuatripartito en el sentido del artículo 2, punto 17, del Reglamento 2015/751.
- 2 En un régimen de tarjetas de pago cuatripartito, las operaciones de pago se realizan con la intervención de un emisor (para el titular de la tarjeta) y de un adquirente (para el beneficiario). En este contexto, el adquirente paga una comisión al emisor por la tramitación de la operación, esto es, la tasa de intercambio. La compensación neta, definida en el artículo 2, punto 11, del Reglamento 2015/751, forma parte de la tasa de intercambio.

- 3 En un régimen de tarjetas de pago tripartito, es el propio régimen el que emite la tarjeta de pago y liquida los pagos efectuados con la tarjeta, por lo que en el marco de tal régimen no existe una tasa de intercambio (visible). El Reglamento 2015/751 determina el importe máximo de las tasas de intercambio y, por tanto, no puede aplicarse en principio a los regímenes de tarjetas de pago tripartitos. Ahora bien, en virtud del artículo 1, apartado 5, del Reglamento 2015/751, dicho Reglamento también resulta aplicable a un régimen de tarjetas de pago tripartito cuando emite una tarjeta conjuntamente con un socio de marca combinada.
- 4 En 2010, Amex celebró un acuerdo de colaboración con Koninklijke Luchtvaart Maatschappij (en lo sucesivo, «KLM») en condición de socio de marca combinada para la emisión de tarjetas de crédito de marca combinada para consumidores. A tal fin, Amex abonaba a KLM, además de un «signing bonus» («bonificación por firma»), una serie de comisiones.
- 5 En el marco de esta cooperación, los clientes tienen acceso al programa de fidelización de KLM mediante el cual pueden obtener «millas», por ejemplo, viajando con KLM. Estas «millas» pueden canjearse por vuelos u otros servicios de KLM. Además, KLM y Amex pactaron que los titulares de tarjetas Amex podrían obtener directamente «millas» en el programa de fidelización. A tal fin, Amex compra millas a KLM y las cede a los titulares de sus tarjetas en función del uso que hacen de la misma.
- 6 En 2018, KLM anunció una licitación para un nuevo acuerdo de colaboración de marcas combinadas, de resultas del cual eligió de nuevo a Amex como socio de marca combinada de entre varios regímenes de tarjetas de pago, entre los que se encontraban también Visa y MasterCard. En el marco de esta nueva colaboración, Amex pagaba de nuevo un «signing bonus» a KLM, así como otras diversas comisiones.
- 7 En mayo de 2017, la Autoridad de Vigilancia en Materia de Consumo y Mercados neerlandesa abrió una investigación sobre la colaboración entre Amex y KLM. El 6 de marzo de 2019, dicha Autoridad dictó una orden, con apercibimiento de multa coercitiva, para que Amex, en el marco de su colaboración presente y futura de marcas combinadas, abonase a KLM una comisión no superior, por operación, al 0,3 % del valor de la operación, tal como se contempla en el artículo 4 en relación con el artículo 5 del Reglamento 2015/751.
- 8 Amex y KLM interpusieron recurso contra dicha decisión de 6 de marzo de 2019 ante la Autoridad de Vigilancia en Materia de Consumo y Mercados. Alegan que cumplen el criterio del 0,3 % en el marco de su cooperación, en particular porque Amex deduce el valor de las millas que compra de las comisiones que abona.
- 9 Mediante decisión de 22 de enero de 2020, la Autoridad de Vigilancia en Materia de Consumo y Mercados declaró infundados los recursos interpuestos por Amex y KLM y, además, mediante decisión de 21 de diciembre de 2020, impuso multas coercitivas.

- 10 KLM y Amex interpusieron recurso contencioso-administrativo contra la decisión de 21 de diciembre de 2020 ante el rechtbank Rotterdam (Tribunal de Primera Instancia de Róterdam). Este órgano jurisdiccional declaró fundados los recursos interpuestos por Amex y KLM, anuló las decisiones de la Autoridad de Vigilancia en Materia de Consumo y Mercados de 22 de enero de 2020 y de 21 de diciembre de 2020 y ordenó a dicha Autoridad que adoptara una nueva decisión. El rechtbank Rotterdam consideró que la Autoridad de Vigilancia en Materia de Consumo y Mercados había motivado insuficientemente su tesis de que debe considerarse que todas las comisiones que Amex abona a KLM constituyen una tasa de intercambio implícita, al no haber demostrado que tales remuneraciones tienen un objeto o efecto equivalente al de una tasa de intercambio. Por consiguiente, a su juicio, el rechtbank Rotterdam no puede declarar que Amex haya infringido el artículo 4, en relación con el artículo 5, del Reglamento 2015/751.
- 11 Tanto la Autoridad de Vigilancia en Materia de Consumo y Mercados neerlandesa como KLM y Amex interpusieron recurso de apelación ante el órgano jurisdiccional remitente. Visa y MasterCard también interpusieron recurso en su condición de interesados en el procedimiento de primera instancia.

### **Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal**

#### ***Interpretación del artículo 4 del Reglamento 2015/751***

- 12 Amex alega que, al igual que existen comisiones en el contexto de un régimen de tarjetas de pago cuatripartito no reguladas el Reglamento 2015/751, también existen comisiones en un régimen de tarjetas de pago tripartito no reguladas dicho Reglamento. Atendiendo tanto al tenor como a la finalidad del Reglamento 2015/751, este comprende únicamente las comisiones abonadas al emisor de la tarjeta, que no existen en un régimen de tarjetas de pago tripartito.
- 13 La Autoridad de Vigilancia en Materia de Consumo y Mercados aduce que las comisiones que KLM percibe de Amex han de tener la consideración de compensación neta en el sentido del artículo 2, punto 11, del Reglamento 2015/751, por lo que forman parte de la tasa de intercambio. A juicio de dicha Autoridad, para calificarlas de tasa de intercambio y, más concretamente, de compensación neta, no se exige que un emisor —que no existe en un régimen de tarjetas de pago tripartito con un socio de marca combinada— perciba los pagos. El importe máximo de esta tasa de intercambio se regula en el artículo 4 del Reglamento 2015/751, y la compensación neta en cuestión también queda directamente comprendida en el ámbito de dicha disposición. MasterCard apoya esta tesis de la Autoridad.

***Interpretación del artículo 5 del Reglamento 2015/75***

- 14 En opinión de Amex, el tenor del artículo 5 del Reglamento 2015/751 impide considerar que las comisiones abonadas a un socio de marca combinada que no es un emisor constituyen una tasa de intercambio. Así pues, no es necesario examinar si tales comisiones tienen un objeto o efecto equivalente al de la tasa de intercambio.
- 15 En cambio, la Autoridad de Vigilancia en Materia de Consumo y Mercados, MasterCard y Visa subrayan que, al adoptar el Reglamento 2015/751, el legislador de la Unión partió de la premisa de que las comisiones abonadas a un socio de marca combinada en el marco de un régimen de tarjetas de pago tripartito pueden dar lugar a una deficiencia del mercado similar a la de la tasa de intercambio en un régimen cuatripartito.
- 16 La Autoridad de Vigilancia en Materia de Consumo y Mercados sostiene que, a tal respecto, lo relevante es el efecto de la remuneración en la relación entre el régimen de tarjetas de pago y el socio de marca combinada. Tales remuneraciones serán equivalentes si logran convencer a un tercero para que colabore en un régimen de tarjetas de pago, con independencia de si se persigue tal efecto.

***Interpretación del concepto de «compensación neta»***

- 17 Amex y KLM aducen que, a la hora de calcular la compensación neta, las tasas de descuento que KLM paga a Amex por la aceptación de operaciones con tarjeta de crédito deben deducirse de la comisión que Amex paga a KLM. Las «millas» que Amex compra han de tenerse igualmente en cuenta a este respecto, lo cual supone que no se supera el límite del 0,3 % establecido en el artículo 4 del Reglamento 2015/751.
- 18 La Autoridad de Vigilancia en Materia de Consumo y Mercados sostiene que las tasas de descuento que KLM paga a Amex por la aceptación de operaciones con tarjeta de crédito no pueden deducirse, dado que el pago se efectúa en el marco de una relación jurídica que no tiene vínculo alguno con la emisión conjunta de una tarjeta de pago. En cuanto atañe a las «millas», considera que el valor que se le atribuye es excesivamente elevado, dado que no se canjean todas las «millas» en un 100 % y ello puede dar lugar a que se eluda la tasa máxima de intercambio.

**Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial**

- 19 La equiparación entre un régimen de tarjetas de pago tripartito con un socio de marca combinada y un régimen de tarjetas de pago cuatripartito se añadió en una fase tardía del procedimiento legislativo que desembocó en la adopción del Reglamento 2015/751, de suerte que este Reglamento se redactó partiendo de los regímenes de tarjetas de pago cuatripartitos con un emisor diferenciado. En la sentencia de 7 de febrero de 2018 (C-304/16, American Express Co./The Lords Commissioners of Her Majesty's Treasury, EU:C:2018:66), el Tribunal de Justicia

ya declaró que, a efectos de la aplicación del artículo 1, apartado 5, del Reglamento 2015/751, no es necesario que el socio de marca combinada en un régimen de tarjetas de pago tripartito actúe como emisor, en el sentido del artículo 2, punto 2, de dicho Reglamento, para poder calificar el régimen de tarjetas de pago tripartito en cuestión de régimen de tarjetas de pago cuatripartito.

- 20 Contrariamente a cuanto afirma el órgano jurisdiccional de primera instancia, el órgano jurisdiccional remitente sostiene que, a la luz de las consecuencias de esta equiparación, la interpretación de los artículos 4 y 5 del Reglamento 2015/751 no resulta tan clara como para no dejar margen a la existencia de dudas razonables. Para poder apreciar si las comisiones que Amex abona a KLM, su socio de marca combinada, por la emisión de una tarjeta de crédito de marca combinada vulneran el Reglamento 2015/751, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se eluciden, pues, diversas cuestiones a este respecto.

### ***Interpretación del artículo 4 del Reglamento 2015/751***

#### *Primera cuestión*

- 21 A juicio del órgano jurisdiccional remitente, no está claro si los pagos que KLM percibe de Amex constituyen una compensación neta en el sentido del artículo 2, apartado 11, puesto que la definición de dicho concepto exige que los pagos se abonen a un emisor, figura que no existe en un régimen de tarjetas de pago tripartito.
- 22 En los apartados 70 y 71 de su sentencia dictada en el asunto C-304/16, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que no cabe excluir que alguna clase de contrapartida o ventaja pueda identificarse como constitutiva de una tasa de intercambio implícita, aunque el socio de marca combinada no actúe como emisor. Dado que la compensación neta contemplada en el artículo 2, punto 10, del Reglamento 2015/751 forma parte de la tasa de intercambio, el órgano jurisdiccional se pregunta si no se exige también respecto a la compensación neta que sea el emisor el que perciba los pagos.

#### *Segunda cuestión*

- 23 En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si la compensación neta, en cuanto parte de la tasa de intercambio, queda directamente comprendida en el límite máximo de la tasa de intercambio contemplado en el artículo 4 del Reglamento 2015/751. En efecto, en tal caso, no sería necesario examinar si esta compensación neta tiene un objeto o efecto equivalente al de la tasa de intercambio, tal como se exige en el artículo 5 del Reglamento 2015/751.

***Interpretación del artículo 5 del Reglamento 2015/751****Tercera cuestión*

- 24 El artículo 5 del Reglamento 2015/751 establece una prohibición de elusión respecto a las comisiones abonadas a un emisor. El órgano jurisdiccional remitente se pregunta una vez más si, a la luz de los apartados 70 y 71 de la sentencia dictada en el asunto C-304/16, cabe afirmar respecto a los regímenes de tarjetas de pago tripartitos que no es necesario que el beneficiario de las comisiones sea un emisor para que sea aplicable la prohibición de elusión.

*Cuarta cuestión, letras a), b) y c)*

- 25 En caso de respuesta afirmativa a la tercera cuestión, al órgano jurisdiccional remitente no le queda claro, a la vista del tenor del Reglamento 2015/751, cuándo las comisiones que se abonan a un socio de marca combinada en un régimen de tarjetas de pago tripartito tienen un «objeto o [...] efecto» equivalente al de la tasa de intercambio, tal como se exige en el artículo 5 del Reglamento 2015/751.
- 26 De la génesis legislativa del Reglamento 2015/751 y de las conclusiones presentadas por el Abogado General el 6 de julio de 2017 en el asunto C-304/16 (EU:C:2017:524; en particular, los puntos 95 y 96, 132 y nota a pie de página 44), el órgano jurisdiccional remitente deduce que el efecto u objeto de una comisión en tal régimen de tarjetas de pago tripartito podría ser equivalente al de la tasa de intercambio si la comisión da lugar a que se extiendan las actividades del régimen de tarjetas de pago.

*Quinta cuestión*

- 27 Asimismo, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si, a la vista de la expresión «un objeto o [...] efecto equivalente al de la tasa de intercambio» [el subrayado es nuestro] recogida en el artículo 5 del Reglamento 2015/751, para que se aplique el artículo 4 de dicho Reglamento basta con que una comisión tenga un objeto equivalente al de una tasa de intercambio. En efecto, a su juicio, también a la luz del objetivo perseguido por el Reglamento 2015/751 de aliviar el impacto en los consumidores de los costes vinculados a las operaciones de pago con tarjeta, cabe considerar que lo relevante es, sobre todo, el efecto causado por una comisión antes de que dicha comisión forme parte de la tasa de intercambio a efectos de la aplicación del artículo 4 del Reglamento 2015/751.

- 28 *Interpretación del concepto de «compensación neta»*

*Sexta cuestión*

- 29 El órgano jurisdiccional remitente también alberga dudas, en el marco de un régimen de tarjetas de pago tripartito, sobre las modalidades de cálculo del



importe neto total, concepto este que se deriva de la definición del concepto de «compensación neta» contenido en el artículo 2, punto 11, del Reglamento 2015/751.

- 30 Señala que el considerando 31 del Reglamento 2015/751 establece el vínculo entre la compensación neta y la prohibición de elusión contemplada en el artículo 5 de dicho Reglamento. El considerando 31 establece, en particular, que, al calcular la tasa de intercambio, para comprobar que no se estén eludiendo las obligaciones, del importe total de los «pagos o incentivos» que haya percibido un emisor deberán deducirse las «tasas» que el emisor haya abonado al régimen de tarjetas de pago. Se dan, pues, dos flujos de remuneraciones, por un lado, los «pagos o incentivos» que un régimen de tarjetas de pago abona al emisor y, por otro lado, las «tasas» que el emisor o el socio de marca combinada abonan al régimen de tarjetas de pago.
- 31 El órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en el contexto del régimen de tarjetas de pago tripartito en cuestión sin un emisor identificable, si las tasas de descuento que KLM abona a Amex por la aceptación de las operaciones con tarjeta de crédito quedan comprendidas en este segundo flujo de retribuciones y, por tanto, puede deducirse de los pagos de las comisiones que Amex abona a KLM a efectos del cálculo de la tasa de intercambio.

*Séptima cuestión, letras a) y b)*

- 32 Por último, el órgano jurisdiccional remitente observa que el tenor de la definición del concepto de «compensación neta» y el considerando 31 no limitan las comisiones que deben tenerse en cuenta a las estrictamente monetarias. Por ello, el órgano jurisdiccional remitente considera que las «millas» que Amex compra a KLM deben poder deducirse del importe total de las comisiones que abona a KLM y que resultan pertinentes a efectos del cálculo de la compensación neta. Además, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta cómo ha de determinarse el valor de estas remuneraciones no monetarias al objeto de evitar la elusión del límite de la tasa de intercambio establecida en el artículo 4 del Reglamento 2015/751.