El dinero en efectivo en la encrucijada: impulso, restricciones y convivencia con el euro digital[1]

Cash at the crossroads: momentum, restrictions and coexistence with the digital euro

JAVIER ESTEBAN RÍOS
Profesor Contratado Doctor
Universidad de Zaragoza
jestebanrios@unizar.es
ORCID: 0000-0002-5605-7941

DOI: https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.128.2024.1.07

LABURPENA: Harreman sozial eta ekonomikoen digitalizazio progresiboak eskudiruaren ordez beste ordainbide digital batzuk ezartzeko joera dakar. Hala eta guztiz ere, eskudirua oso garrantzitsua da oraindik zenbait kolektiborentzat, nekez kopiatzeko berezko ezaugarri batzuk ditu eta jatorrizko Zuzenbideak bermatzen du. Testuinguru horretan, estatu kideek —eta bereziki Espainiak— ikuspegi bikoitza hartu dute eskudiruari dagokionez. Horrela, aldi berean, herritarren erabilera sustatu eta murrizten dute. Erantzun nazionalen sakabanatze horren aurrean, Europako Erkidegoko legegileak arau-proposamen bat izapidetu du, eskudirua ordainketa-alternatiba eraginkorra dela ziurtatzeko. Horrela, legezko eskudiruaren higadura saihestu nahi da, haren onargarritasuna zehatzago definituz eta herritarrek harekiko duten irisgarritasuna bultzatuz. Eskudiruaren sustapen hau Europako trantsizio-testuinguru batean txertatu da, eta hor euro digitalaren aldeko apustua ere kokatzen da. Txanpon digital hori, printzipioz, eskudiruaren osagarri izango da, eta haren oinarrizko ezaugarrietako batzuk hartuko ditu. Hala ere, euro digitalaren merkaturatzea eskudirua ordezkatzeko urrats irmo gisa agertuko litzateke, eta bi ordainbide koiunturalen arteko bizikidetza izango litzateke.

HITZ GAKOAK: Eskudirua. Dirua. Euro digitala. Finantza-bazterketa. Diru-politika.

ABSTRACT: The progressive digitisation of social and economic relations means that cash is tending to be replaced by other digital means of payment. Despite this, cash is still very relevant for certain groups, it has some intrinsic characteristics that are difficult to replicate, and is guaranteed by primary law. In this context, Member

[1] El presente trabajo se enmarca entre las actividades del Grupo de Investigación Consolidado ADESTER (Derecho Administrativo de la Economía, la Sociedad y el Territorio), reconocido y financiado por el Departamento de Ciencia, Universidad y Sociedad del Conocimiento del Gobierno de Aragón (Ref: S22_23R, *BOA* núm. 80 de 28/04/2023).

States —and in particular Spain— have adopted a two-pronged approach to cash, both promoting and restricting at the same time its use by citizens. In view of this dispersion of national responses, the EU legislator is working on a proposal for regulation to ensure that cash remains an effective payment alternative. The aim is to prevent the erosion of the legal tender status of cash by defining its admissibility more precisely and by boosting its accessibility to the public. This promotion of cash is framed within a European context of transition, which also includes the commitment to the digital euro. This digital currency will, in principle, complement cash, from which it takes some of its basic characteristics. However, the launch of the digital euro appears as a firm step towards replacing cash, which means that the cohabitation of the two means of payment would be temporary.

KEYWORDS: Cash. Money. Digital euro. Financial exclusion. Monetary policy.

RESUMEN: La progresiva digitalización de las relaciones sociales y económicas implica una tendencia a sustituir el efectivo por otros medios de pago de naturaleza digital. Pese a ello, el efectivo todavía es muy relevante para ciertos colectivos, cuenta con algunas características intrínsecas difícilmente replicables y se encuentra garantizado por el Derecho originario. En este contexto, los Estados miembros —y en particular España— han adoptado un enfoque bifronte en relación con el efectivo, de manera que, al mismo tiempo, promueven y restringen su uso por la ciudadanía. Ante esta dispersión en las respuestas nacionales, el legislador comunitario tramita una propuesta normativa, a fin de asegurar que el efectivo sigue siendo una alternativa de pago eficaz. Así, se pretende evitar la erosión del curso legal del efectivo, mediante una definición más precisa de su admisibilidad y a través de un impulso de su accesibilidad por la ciudadanía. Esta promoción del efectivo se inserta en un contexto europeo de transición, en el que también se enmarca la apuesta por el euro digital. Dicha moneda digital, en principio, complementará al efectivo, del que toma algunas de sus características básicas. Sin embargo, el lanzamiento del euro digital aparecería como un paso firme hacia la sustitución del efectivo, siendo la cohabitación entre ambos medios de pago coyuntural.

PALABRAS CLAVE: Efectivo. Dinero. Euro digital. Exclusión financiera. Política monetaria.

Trabajo recibido el 5 de enero de 2024
Aceptado por el Consejo de Redacción el 19 de enero de 2024

Sumario: I. El efectivo: un medio de pago en declive, pero todavía en liza. —II. La bipolaridad de los poderes públicos españoles ante una moneda de curso legal: promover y restringir el efectivo simultáneamente. —III. La Unión Europea busca ser garante de la aceptación del efectivo como medio de pago. —IV. Vías para asegurar que el efectivo se encuentra a disposición de los ciudadanos que quieran usarlo: 1. El nuevo deber de garantizar un acceso al efectivo real, suficiente y en todo el territorio. 2. Posibles medidas para asegurar un adecuado acceso al efectivo. —V. La introducción del euro digital y su convivencia con el efectivo. —VI. Conclusiones. —VII. Bibliografía.

I. El efectivo: un medio de pago en declive, pero todavía en liza

En los últimos tiempos, la digitalización de un gran número de relaciones sociales y económicas se ha visto acompañada de un mayor recurso a medios de pago de naturaleza digital, que han incrementado las alternativas para liquidar obligaciones en manos de los ciudadanos[2].

En particular, el recurso a estos medios de pago electrónicos ha supuesto una minoración del uso de otras herramientas tradicionales, como el dinero efectivo. De hecho, por lo que se refiere a los pagos vinculados a transacciones físicas, se aprecia una tendencia decreciente en el uso de un efectivo que, paulatinamente, se ve sustituido por el mayor auge de tarjetas, medios vinculados a dispositivos móviles y plataformas de pago por internet[3].

No obstante lo anterior, existen sensibles diferencias en el uso de estos medios de pago en función de variables tales como la edad, el nivel

---

[2] El cambio en los medios de pago ha sido una constante desde el surgimiento mismo del dinero, como nos recuerdan los estudios desarrollados por aquellos historiadores que han abordado la cuestión. En este sentido, por ejemplo, DAVIES, G. (2002), *A History of Money. From Ancient Times to the Present Day*. University of Wales Press, o DEL MAR, A. (1885), *A history of money in ancient countries from the earliest times to the present*. George Bell and sons.

Los medios de pago digitales no serían más que el último ejemplo de una tendencia al cambio, que ha llevado al uso sucesivo de distintos instrumentos tales como el dinero mercancía, los metales preciosos, los billetes y monedas con respaldo en reservas, el dinero fiduciario o los cheques.

[3] Así, por ejemplo, en cuanto al uso diario de distintos medios de pago, el efectivo ha experimentado un notable decaimiento desde su uso diario por el 86% de los españoles en 2014 a un 65% en 2023. En paralelo, para ese mismo periodo, las tarjetas han pasado de usarse diariamente por un 14% de los ciudadanos a alcanzar a un 32% de los mismos, añadiéndose un 10% adicional que utiliza dispositivos móviles, de acuerdo con el *Estudio sobre hábitos en el uso del efectivo 2023,* elaborado por el Banco de España e Ipsos en octubre de 2023: https://www.bde.es/f/webbe/INF/MenuVertical/BilletesYMonedas/Estudios_e_informes/Estudio_sobre_habitos_efectivo/Informe_Ejecutivo_Habitos_uso_efectivo_2023.pdf Partiendo de los resultados de dicho estudio, es de interés la consulta del trabajo de BARREIRO, L., FERRANDO, L. y POSADA, D. (2023), «Uso, acceso y aceptación del efectivo en España: un análisis a partir del "Estudio sobre hábitos en el uso del efectivo" de 2023», en *Boletín Económico del Banco de España*, 1 2024/T1.

formativo o el tipo de transacción considerada[4]. Así, el recurso diario al efectivo sigue siendo muy relevante para los colectivos de mayor edad —especialmente de los 55 años en adelante— en relación con transacciones de menor importe y para pagos entre particulares.

Pese al crecimiento —aparentemente imparable— de los pagos electrónicos, los ciudadanos siguen expresando su interés por el efectivo, que continúa siendo el único medio de pago utilizado efectivamente por la práctica totalidad de la población[5] y que se considera una alternativa a mantener por una amplia mayoría de la misma[6].

Esta resistencia del uso del efectivo se explicaría por la concurrencia de varios factores. Así, a pesar de la mayor comodidad que suele asociarse con los medios de pago digitales, el efectivo destaca por su privacidad, la gratuidad en su uso, su inmediatez, la ausencia de intermediarios en las transacciones financieras o por facilitar la conciencia acerca de los gastos incurridos[7]. Asimismo, el efectivo tiene la virtud de funcionar «offline» y de permitir los intercambios en caso de fallos endógenos o de ataques externos a los sistemas informáticos que disciplinan los sistemas de pago. Igualmente, cierto grado de uso del efectivo derivaría también de que algunos colectivos muestran desconfianza hacia las herramientas digitales o tienen desconocimiento acerca de su funcionamiento.

No obstante, y pese a la relevancia actual del efectivo, existe una percepción generalizada —creo que justificada— de que cada vez es más di-

---

[4] Así, se detecta evidencia de un mayor uso del efectivo a medida que se incrementa la edad del ciudadano o cuanto menor es el nivel de estudios del mismo, según se desprende del *Estudio sobre hábitos en el uso del efectivo 2023.* Por lo que se refiere al tipo de transacción, se ha observado un uso más intensivo del efectivo en los pagos entre particulares y en pequeños pagos, de acuerdo respectivamente con los apartados 3 y 4, del *Estudio sobre los hábitos de pago de los consumidores en la zona del euro (SPACE)*, del Banco Central Europeo, de 2022: https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/space/html/ecb.spacereport202212~783ffdf46e.es.html

[5] En este sentido, el 99% de la población española poseyó y utilizó efectivo durante el 2022, usándose de manera cotidiana por el 65% de los ciudadanos, de acuerdo con el señalado *Estudio sobre hábitos en el uso del efectivo 2023*.

[6] Así, un buen número de ciudadanos consideran que mantener el efectivo como medio de pago es importante o muy importante, aunque con notables variaciones en función del Estado miembro considerado —del 66% de los alemanes al 46% de los eslovacos, pasando por un 60% de los españoles— de acuerdo con la tabla 17 del *Estudio sobre los hábitos de pago de los consumidores en la zona del euro (SPACE)*. En similar sentido, también la *Encuesta sobre el uso y el acceso del dinero efectivo en España, de GAD3 y Denaria,* de noviembre de 2023, que apunta a que el efectivo es considerado importante en el día a día por un 67% de los españoles: https://www.hispanidad.com/uploads/s1/98/31/63/encuesta-ga3-sobre-accesibilidad-y-permanencia-del-dinero-en-efectivo.pdf

[7] En relación con las distintas ventajas relacionadas con el uso del efectivo, puede consultarse la tabla 22 *Estudio sobre los hábitos de pago de los consumidores en la zona del euro (SPACE)*, del Banco Central Europeo. Sin perjuicio de la enunciación genérica aquí contenida, se volverá posteriormente sobre algunas de dichas bondades.

fícil acceder a este medio y utilizar el mismo en actividades cotidianas[8]. Circunstancia esta, que resulta llamativa, habida cuenta de que los billetes y monedas denominadas en euros son dinero de curso legal en nuestro país, debiendo garantizarse su normal uso.

Dada esta problemática, el presente trabajo pretende atender a distintas consideraciones jurídicas relacionadas con el uso y mantenimiento del dinero efectivo en nuestro país. Así, sucesivamente se estará al tratamiento —un tanto bipolar— ofrecido por los poderes públicos españoles, al enfoque que se ha adoptado desde instancias de la Unión, a las vías para asegurar en la práctica el normal funcionamiento del efectivo y a las incógnitas que pudiera plantear la introducción del euro digital.

II. La bipolaridad de los poderes públicos españoles ante una moneda de curso legal: promover y restringir el efectivo simultáneamente

Como se decía, el dinero en efectivo es de curso legal. De hecho, los billetes y monedas en euros autorizados y emitidos por el Banco Central Europeo y los bancos centrales nacionales son los únicos billetes y monedas de curso legal en la zona euro[9].

Ello implica que los pagos que se realicen empleando dicho medio tendrán efecto liberatorio de las obligaciones existentes[10]. Igualmente, esta condición de dinero de curso legal supone que, con carácter general, los billetes y monedas denominados en euros han de ser aceptados en toda la eurozona por su valor nominal[11]. De este modo, salvo que las par-

---

[8] Coinciden en esta percepción, favorecida por la disminución en el número de cajeros o la restricción en horarios de ventanilla, el *Estudio sobre hábitos en el uso del efectivo 2023*, de Ipsos y el Banco de España, o la *Encuesta sobre el uso y el acceso del dinero efectivo en España*, de GAD3 y Denaria. Estos problemas, incluso han llevado a la presentación en 2024 de una iniciativa legislativa popular sobre el derecho a utilizar el dinero efectivo, promovida por la plataforma *Salvemos el Dinero Físico*: https://salvemoseldinerofisico.com/

[9] De acuerdo con el artículo 128.1 del TFUE y con el artículo 16 de los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales. En el mismo sentido el artículo 10 del Reglamento (CE) núm. 974/98 del Consejo, de 3 de mayo de 1998, sobre la introducción del euro. Al respecto, recuérdese que el Banco Central Europeo autoriza la emisión de billetes, que pueden ser emitidos por la misma institución o por las autoridades nacionales, aunque son estas las que en la práctica desempeñan dicha misión. Por lo que se refiere a las monedas, su emisión es una competencia de los Estados miembros, aunque el Banco Central Europeo aprueba anualmente el volumen de emisión de las mismas.

[10] Recuérdese lo dispuestos en el artículo 1170 del Código Civil sobre el pago de deudas en dinero, que ha de realizarse en la especie pactada o, en su defecto, en moneda de curso legal en España.

[11] El concepto de curso legal, pese a no encontrarse expresamente desarrollado en el Derecho originario o derivado, se ha establecido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a partir del contenido de una Recomendación de la Comisión, de 22 de marzo de 2010, sobre el alcance y los efectos del curso legal de los billetes y monedas en euros (2010/191/UE). Sobre el particular, el apartado 46 de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 26 de enero de 2021,

tes acordasen expresamente el uso de otro medio de pago, el acreedor no podrá rechazar los billetes y monedas en euros, que liberarán a los deudores de sus obligaciones de pago[12]. En relación con los pactos que pudieran existir, debe tenerse en cuenta que las estipulaciones no negociadas individualmente que afecten al uso de efectivo por parte de los consumidores, y que supongan un desequilibrio importante entre las partes, pueden ser declaradas abusivas, existiendo algún ejemplo de ello[13].

Dicha condición jurídica ha llevado a los poderes públicos españoles a tomar medidas orientadas a asegurar el mantenimiento del efectivo como medio de pago, permitiendo a los ciudadanos su uso habitual. Ello, además de incrementar las alternativas de pago en manos de los particulares, resulta especialmente beneficioso para distintos colectivos perjudicados por la digitalización financiera, habida cuenta de la mayor sencillez de su manejo[14]. Así, por ejemplo, se ha previsto una excepción a la libertad general para la fijación de comisiones en materia de servicios de pago, impidiendo dichas comisiones en el caso de retiradas de efectivo en ventanilla por parte de personas mayores o discapacitadas[15]. Igualmente, se ha establecido formalmente la obligación de aceptar pagos en efectivo, siempre y cuando dichos pagos se ubiquen dentro de los límites establecidos por la normativa tributaria y de prevención del fraude fiscal, tipificando una infracción administrativa al efecto[16].

Hessischer Rundfunk, asuntos acumulados C-422/19 y C-423/19 (ECLI:EU:C:2021:63), dispone que: «A ese respecto, ha de señalarse que el concepto de «curso legal» de un medio de pago denominado en una unidad monetaria significa, en su sentido ordinario, que en general dicho medio de pago no puede rechazarse a la hora del pago de una deuda denominada en la misma unidad monetaria, por su valor nominal y con efecto liberatorio».

[12] En este sentido, haciendo referencia a la posibilidad de acuerdo de las partes en sentido contrario, se pronuncia el apartado primero de la Recomendación sobre el alcance y los efectos del curso legal de los billetes y monedas en euros (2010/191/UE).

[13] Recuérdese la protección frente a las cláusulas abusivas contenida en los artículos 80 y ss. del Real Decreto Legislativo 1/2007, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. En este sentido, se ha considerado abusiva la cláusula por la que una aerolínea no acepta dinero en efectivo para abonar tarifas aéreas, tasas o cargos por el transporte del exceso de equipaje en el propio aeropuerto —imponiendo el uso de tarjetas. Así, confirma esta abusividad la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Civil, de 20 de julio de 2021 (recurso 5168/2017--9, Fundamentos Jurídicos 20.º y 21.º (ECLI:ES:TS:2021:3073).

[14] Me refiero, especialmente, a las personas de mayor edad, personas con ciertas discapacidades o personas con reducidos conocimientos informáticos.

[15] Así, el artículo 35.1 del Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financiera, en la redacción introducida vía Real Decreto-ley 8/2023. Dicho precepto impide la fijación de comisiones por retirada de efectivo en ventanilla para personas mayores de sesenta y cinco años o con discapacidad reconocida igual o superior al 33 por ciento.

[16] Así, en virtud de una modificación introducida vía Real Decreto-ley 24/2021, el 47.1.ñ) del Real Decreto Legislativo 1/2007, tipifica como infracción: «La negativa a aceptar el pago en efectivo como medio de pago dentro de los límites establecidos por la normativa tributaria y de prevención y lu-

No obstante lo anterior, el referido mandato general de aceptación del efectivo se acompaña de diversas limitaciones, pues se ha considerado que el curso legal no implica una aceptación absoluta y omnímoda de los billetes y monedas denominados en euros como medio de pago, sino únicamente una aceptación de principio de los mismos[17].

En primer término, encontramos algunas restricciones de índole práctica, directamente plasmadas en normas y textos de la Unión. Así, será posible rechazar pagos que impliquen la recepción de más de cincuenta monedas, excepto en el caso de que el receptor sea la autoridad emisora —el banco central nacional— o los sujetos que pudiera designar la legislación nacional del Estado emisor —algo que, por ejemplo, acontece cuando las entidades de crédito realizan actividades delegadas de caja pública para el cobro de tributos[18]. Igualmente, en lo que se refiere a las transacciones al por menor, solamente podrán rechazarse billetes y monedas cuando la negativa derive de motivos amparados por el principio de buena fe, como en el caso de que el minorista no disponga efectivamente de cambio o de que el valor facial del billete utilizado fuese desproporcionado respecto de la cantidad a satisfacer[19].

Asimismo, en conexión con estas consideraciones prácticas, aparece una restricción del uso del efectivo para las transacciones electrónicas o a distancia, pues la separación física entre las partes deudora y acreedora dificulta el pago inmediato mediante el recurso a billetes y monedas. No obstante, sobre el particular, téngase en cuenta que han surgido nuevas herramientas tecnológicas que permiten el pago en efectivo para estas transacciones a distancia. Así, por ejemplo, con motivo de la transacción puede generarse una orden de pago para el comprador, que le será remitida electrónicamente, y que puede liquidar en un establecimiento físico mediante la entrega de efectivo[20]. A su vez, algunas plataformas de comercio electrónico permiten almacenar saldo en la cuenta de un usuario

---

cha contra el fraude fiscal». La comisión de la infracción llevaría, salvo que concurran circunstancias modificativas cualificadas, a sanciones tipificadas como leves de entre 150 y 10.000 euros, ex artículos 48.2 y 49.1.a) del Real Decreto Legislativo 1/2007.

[17] Introduce esta posibilidad de establecer restricciones el apartado 55 de la precitada Sentencia del Tribunal de Justicia, Hessischer Rundfunk.

[18] Limitación dispuesta en el artículo 11 del Reglamento (CE) núm. 974/98. Cuando las entidades de crédito no vienen obligadas a recibir cantidades elevadas de monedas, la aceptación dependerá de lo pactado entre las partes, siendo habitual la existencia de cláusulas contractuales que imponen el uso de cartuchos (blísteres) o la fijación de comisiones por gestión y recuento de las monedas.

[19] Según prevén los apartados segundo y tercero de la Recomendación sobre el alcance y los efectos del curso legal de los billetes y monedas en euros (2010/191/UE).

[20] Se trata, por ejemplo, del servicio proporcionado por Livery Cash, que permite a los compradores abonar el precio de bienes y servicios adquiridos «online» mediante el pago en efectivo en oficinas de Correos.

a través de recargas en efectivo realizada en establecimientos físicos, empleándose dicho saldo para pagar las compras que se efectúen[21].

Junto con las anteriores limitaciones, se ha reconocido la posibilidad de que los Estados miembros impongan restricciones adicionales a la aceptación de billetes y monedas en euros, en el marco del ejercicio de sus competencias propias. Ello, siempre y cuando no se anule su condición de moneda de curso legal y existan otros medios de liquidación. De este modo, la competencia exclusiva de la Unión en materia de política monetaria —que incluye la definición comunitaria del concepto de curso legal— se entiende sin perjuicio de la competencia nacional para regular las modalidades de extinción de las obligaciones pecuniarias —tanto públicas como privadas— siempre que no se afecte al principio general según el cual debe ser posible cumplir las obligaciones pecuniarias mediante pagos en efectivo[22].

El reconocimiento de esta competencia nacional para establecer limitaciones a la aceptación del efectivo se somete a la concurrencia cumulativa de varios requisitos[23]. En primer lugar, el legislador nacional no puede determinar el régimen jurídico del curso legal del efectivo ni cuestionar —de hecho o de Derecho— la posibilidad general de cumplir las obligaciones pecuniarias mediante el recurso a billetes y monedas, pues estas son consideraciones que corresponden a los poderes de la Unión. En segundo término, la limitación nacional habrá de ser necesaria, por derivar de la existencia de motivos de interés público que la amparen[24]. En tercer lugar, dicha limitación necesaria tendrá que ser también idónea para lograr los objetivos de interés público pretendidos, de manera que las restricciones redunden positivamente en dichos objetivos. Por último, las limitaciones deberán ser proporcionadas al objetivo de interés público que se pretende lograr[25].

---

[21] A modo de ejemplo, puede estarse al servicio Amazon Recargas en Tienda, que permite utilizar dinero en efectivo para «recargar» la cuenta de usuario en distintos establecimientos físicos adheridos, utilizándose el saldo para las compras realizadas en la plataforma.

[22] De acuerdo con lo dispuesto en el apartado 56 de la Sentencia del Tribunal de Justicia, Hessischer Rundfunk. Así, la competencia exclusiva de la Unión en sede de política monetaria no impediría que los Estados estableciesen matices o limitaciones al uso del efectivo con base en otras competencias diferentes, siempre y cuando no se cuestione el curso legal, y se respete lo previsto en las distintas normas de la Unión que pudiesen regular la materia.

[23] Un compendio de dichos requisitos se localiza en el apartado 78 de la Sentencia del Tribunal de Justicia, Hessischer Rundfunk.

[24] Al respecto, se ha buscado amparo para las limitaciones —siempre y cuando se funden en legítimos motivos de interés público— mediante el recurso al considerando núm. 19 del Reglamento (CE) núm. 974/98, que dispone que: «( ) las limitaciones que los Estados miembros establezcan para los pagos en billetes y monedas por motivos de interés público no son incompatibles con la condición de moneda de curso legal de los billetes y monedas denominados en euros ( )».

[25] En relación con la proporcionalidad de las restricciones, recuérdese el relevante papel fiscalizador que corresponde a los órganos judiciales nacionales. Y es que, salvo que concurriesen los requisitos que exigen plantear una cuestión prejudicial, la desproporción llevaría a desplazar la normativa interna por resultar contraria a lo dispuesto en los Tratados —y a su interpretación ofre-

En el caso español, el poder público ha abrazado esta posibilidad de establecer limitaciones a los pagos en billetes y monedas, en aras de satisfacer diversas finalidades. Circunstancia, esta, que puede resultar llamativa, habida cuenta de la previamente enunciada vocación de promover el uso del efectivo por los consumidores mediante el establecimiento de infracciones en caso de su rechazo. Veamos, a continuación, algunos ejemplos de esta forma de proceder.

En primer lugar, por su relevancia, recuérdese la limitación general a 1.000 euros para los pagos en efectivo, cuando alguna de las partes en la transacción sea empresario o profesional[26]. Dicha restricción, que no opera en las relaciones entre particulares, se ampararía en la presencia de intereses públicos vinculados a la evitación del fraude fiscal y el blanqueo de capitales, pues la elevada privacidad del efectivo dificulta la trazabilidad de las transacciones[27]. Así, el legislador señala expresamente los riesgos del efectivo para el interés público al afirmar que «la utilización de medios de pago en efectivo en las operaciones económicas facilita notablemente los comportamientos defraudatorios, en sus distintas manifestaciones. Favorece la opacidad de las operaciones y actividades y su ocultación a la Administración»[28].

---

cida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sobre el particular, puede consultarse lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 27 de octubre de 2021 (recurso 55/2021), Fundamentos Jurídicos 5.º, 6.º y 8.º (ECLI:ES:TSJCV:2021:6619), que considera proporcionadas las restricciones legales a los pagos en efectivo en los que una parte es empresario —para el momento en que dicha limitación se establecía en 2.500 euros. Por oposición, se incide sobre la desproporción en la sentencia apelada —aunque atendiendo al caso de la limitación de pagos mediante títulos al portador— dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Valencia, de 25 de febrero de 2021 (recurso 99/2020), Fundamentos Jurídicos 3.º y 4.º (ECLI: ES:JCA:2021:8).

[26] De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 7/2012 de lucha contra el fraude, reformado vía Ley 11/2021, para reducir la cantidad original de 2.500 a 1.000 euros. Dicha cifra de 1.000 euros se incrementa hasta los 10.000 euros si el pagador es una persona física sin domicilio fiscal en España y que no actúa como empresario o profesional. En paralelo a la obligación se configura un régimen sancionador especialmente incisivo —y controvertido.

[27] La utilidad de restringir el efectivo para perseguir la opacidad fiscal se subraya, por ejemplo, por parte de LUCAS DURÁN, M. (2016), «La eliminación del dinero en efectivo y su sustitución por divisa electrónica como vía más eficaz para combatir el fraude y la elusión fiscales», en *Documentos del Instituto de Estudios Fiscales*, 12, págs. 1-28, o MONTERO DOMÍNGUEZ, A. (2013), «Limitación al uso del efectivo como medio de pago», en J.M. TEJERIZO LÓPEZ (Dir.) y J. CALVO VÉRGEZ (Coord.), *Comentarios a la Ley de lucha contra el fraude fiscal: Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude*, (págs. 627-677), Aranzadi.

[28] De acuerdo con lo dispuesto en el expositivo IV de la Exposición de Motivos de la Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude. Dicha justificación se reitera en la posterior Ley 11/2021, de 9 de julio, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo —que modifica la anterior— donde se afirma que «la utilización de medios de pago en efectivo en las operaciones económicas facilita notablemente los comportamientos defraudatorios».

Este tipo de restricciones cuantitativas, compartidas por otros Estados miembros de la Unión, han sido objeto de ciertos reproches[29]. En particular, destaca la consideración del límite de 1.000 euros como desproporcionado por parte del Banco Central Europeo quien, en un dictamen emitido al efecto, ha entendido que se afectaría intensamente a la capacidad de los ciudadanos para utilizar el efectivo —lo que incide en su curso legal— así como a la libertad de decisión sobre el medio de pago a utilizar[30].

Esta medida de alcance general, que pretende circunscribir el efectivo a transacciones entre los particulares y, en el caso de intervención de empresarios, a cantidades reducidas, cuenta con reflejo en ámbitos materiales concretos. Así, en el marco tributario, se limitan los medios de pago a utilizar para disfrutar de ciertas deducciones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas[31]. Por ejemplo, si un contribuyente quiere aplicar una deducción por la realización de obras que favorezcan, entre otras finalidades, la eficiencia energética o la accesibilidad de las viviendas, los pagos por dichas obras en ningún caso podrán haberse satisfechos mediante entregas de dinero de curso legal. Al contrario, será necesario que los pagos a quien realice las obras de mejora se ejecuten mediante tarjeta de crédito o débito, transferencia bancaria, cheque nominativo o ingreso en cuentas abiertas en entidades de crédito.

En estas situaciones no se está prohibiendo el uso del efectivo, aunque en un buen número de ocasiones resultarán también aplicables las limitaciones de 1.000 euros por ser el ejecutor de las obras un empresario o profesional. Como alternativa al veto, se establece una técnica de refuerzo negativo que orientará al ciudadano a no utilizar billetes y monedas, pues de lo contrario no podrá disfrutar de beneficios fiscales. Técnica, esta, que igualmente se configura como una limitación de hecho al uso de efectivo, cuya finalidad no se ha explicitado en la norma que la establece[32].

---

[29] Para aproximarse a este tipo de limitaciones vigentes en distintos Estados miembros —como Portugal, Italia, Bélgica o Francia— puede consultarse MARTÍN RODRÍGUEZ, J.M. (2021), «La limitación de pagos en efectivo ante el espejo. Especial atención a su discutido régimen sancionador y a las modificaciones introducidas por la Ley 11/2021, de 9 de julio», en *Estudios financieros.* En *Revista de contabilidad y tributación*, CEF núm. 464, págs. 71-120, especialmente en págs. 86 a 91.

[30] Y ello a través del *Dictamen sobre las limitaciones a los pagos en efectivo* (CON/2022/9), del Banco Central Europeo, de 15 de marzo de 2022, cuyas conclusiones no han sido trasladadas a nuestra legislación interna.

[31] De acuerdo con lo dispuestos en las Disposiciones Adicionales 29.ª y 50.ª de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

[32] No obstante, parece que la finalidad conectaría con la previamente referida lucha contra la elusión y fraude fiscales, pues las actividades de reforma se han caracterizado generalmente por albergar transacciones no declaradas. Igualmente, se estaría protegiendo al erario público, evitando transacciones simuladas —sin que exista acreditación fehaciente del pago— articuladas con la exclusiva finalidad de obtener el derecho a la deducción.

Sin embargo, el legislador español todavía ha ido más lejos en las limitaciones a los pagos en efectivo, afectando también a relaciones que afectan, exclusivamente, a particulares que no tienen la condición de empresario o profesional. En este sentido, recientemente, la autonomía de la voluntad se ha visto desplazada en el ámbito de los arrendamientos urbanos, pues se ha establecido la necesidad de articular el pago de la renta a través de medios electrónicos[33]. Como alternativa, de manera excepcional, se permite el pago en efectivo si el arrendador o el arrendatario carecen de cuenta bancaria o de acceso a medios electrónicos de pago, previa solicitud de dichos sujetos[34].

En tales casos, pese a que no se prevé una represión jurídico-administrativa en caso de incumplimiento —pues se está afectando únicamente a la forma en la que las partes han de cumplir con sus obligaciones en el marco del contrato— se establece una preferencia legislativa por un medio de pago concreto. De nuevo, se soslaya el efectivo como moneda de curso legal, sin que exista una justificación explícita para justificar la exclusión[35]. Al respecto, como se apuntaba, llama la atención la extensión de las limitaciones a supuestos en los que ninguna de las partes es necesariamente un empresario o profesional, a diferencia de lo que acontece en el caso de los arrendamientos para uso distinto de vivienda[36].

Por último, puede hacerse hincapié en supuestos que afectan directamente a las Administraciones públicas. Así, junto con la preferencia por medios distintos del efectivo en el caso de obligaciones de pago derivadas de actos administrativos, se producen limitaciones para supuestos en los que las Administraciones públicas operan en su vertiente prestacional, apareciendo como facilitadoras de servicios o como prestadoras de los mismos[37]. Me refiero a la creciente práctica de restringir el pago en

---

[33] El nuevo artículo 17.3 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, modificado vía Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, solamente permite los pagos en efectivo cuando alguna de las partes del contrato carezca de cuenta bancaria o acceso a medios electrónicos de pago.

[34] Circunstancias ambas para las que no se fijan los oportunos medios de prueba.

[35] No parece difícil encontrar la finalidad pretendida por el legislador, como es la de evitar el fraude y la elusión fiscal, vinculados a la existencia de arrendamientos no declarados al fisco. Sin embargo, poco hubiese costado introducir una referencia al interés público perseguido en la exposición de motivos de la norma.

[36] Distinto es el caso de los arrendamientos de locales comerciales, pues el arrendatario acostumbrará a ser empresario y el arrendador, al menos formalmente, ha de darse de alta para cumplir con las obligaciones fiscales derivadas del contrato (mediante la integración en la actividad empresarial de alquiler de bienes inmuebles de naturaleza urbana —grupo 861 de la Tarifa del Impuesto sobre Actividades Económicas).

[37] En relación con los pagos derivados de resoluciones administrativas se establece el uso preferente de medios distintos del efectivo —como tarjetas, transferencias o domiciliaciones— salvo que se justifique la imposibilidad de su utilización, ex artículo 98.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Esta preferencia

efectivo para el disfrute de ciertos servicios públicos —como los servicios de autobús urbano[38]. Así, en ocasiones, se ha consolidado una limitación excepcional que se introdujo en los momentos iniciales de la pandemia del Covid-19, orientada a evitar contagios por contacto físico. Se impide, por ejemplo, que el precio de un viaje de autobús urbano pueda abonarse en efectivo por los usuarios en el propio vehículo —algo muy habitual hasta la fecha.

Los gestores de estos servicios públicos —sean concesionarios o entes vinculados al sector público— están sometidos igualmente a la consideración del dinero como moneda de curso legal y, en su caso, a las sanciones que pudieran corresponder por infringir una normativa de consumo cuyas disposiciones rigen con carácter general en la prestación de servicios públicos, resultando aplicables tanto a empresarios con personalidad jurídico-pública como jurídico-privada[39]. En este ámbito, siempre que no exista una previsión legal expresa que ampare la limitación en el uso del efectivo, resulta cuestionable que se restrinja un derecho genérico de los usuarios mediante los reglamentos reguladores de los servicios públicos o los pliegos de los contratos que se puedan licitar[40].

En todo caso, al margen del medio jurídico empleado para introducir estas limitaciones, hemos de recordar que las mismas han de cumplir los requisitos impuestos al efecto por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. En particular, será necesario identificar una finalidad de interés público que justifique la restricción y dicha limitación habrá de ser proporcionada. En esta labor se exige extremar la precaución al máximo, por cuanto nos encontramos ante servicios públicos que han de caracterizarse por su accesibilidad a todos los usuarios.

---

conecta con lo dispuesto en el artículo 34 del Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación, que establece la posibilidad de pago en efectivo para deudas tributarias, pero remite a la regulación alternativa que pudiese existir para el caso de pago en efectivo de las deudas no tributarias.

[38] Destaca al respecto el funcionamiento de los servicios de autobús integrados en la red de Transporte Metropolitano Urbano de Barcelona, donde ya no resulta posible pagar a bordo mediante el recurso al efectivo, siendo obligatorio el pago a través de tarjeta física o digital.

[39] Al respecto, recuérdese que el artículo 81.3 del Real Decreto Legislativo 1/2007 dispone la aplicación general de la legislación de consumo a los servicios públicos, sin perjuicio de las especialidades que pudiesen existir. Igualmente, el artículo 4 de dicho Real Decreto Legislativo 1/2007 establece un concepto de empresario amplio, que abarca a cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que actúe con un propósito relacionado con su actividad comercial, empresarial, oficio o profesión.

[40] Así, esta limitación se aleja de lo contenido en la normativa marco de tasas y precios públicos —en caso de que nos encontremos ante un precio público— donde se establece que el pago de los precios públicos se realizará en efectivo o mediante el uso de efectos timbrados, ex artículo 27.3 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios. No obstante, téngase en cuenta que existen otras normas legales que sí habilitan el uso de otros medios de pago —o incluso prevén la imposición de alguno concreto— como en el caso de los artículos 19 y 32 de la Ley 5/2006, de 22 de junio, de tasas y precios públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En el concreto caso de los autobuses, por lo que se refiere a la necesidad de la medida, la eliminación del efectivo en el interior de los vehículos facilitaría una gestión más ágil del servicio, pues evita articular procedimientos de gestión de caja y permite reducir los retrasos derivados del manejo de los cobros por parte de los conductores. Igualmente, se minoran riesgos vinculados con la seguridad, disuadiendo de hurtos o robos a los conductores, o la tentación de que dichos trabajadores se apropien de los fondos recaudados. Al efecto, la jurisprudencia ha considerado que sería de interés público que las deudas frente a entes públicos se satisfagan de un modo que no implique un coste irrazonable que dificulte prestar un determinado servicio a menor coste[41].

En cuanto a la proporcionalidad de la restricción establecida, habrá de valorarse la incidencia efectiva en otros bienes o derechos, de manera que no implique un coste excesivo o irrazonable en relación con las ventajas alcanzadas. Sobre el particular, hemos de tener en cuenta que, al margen de la comodidad o preferencias de cada usuario, la medida puede incidir negativamente sobre ciertos colectivos —no menores— que tienen dificultades para utilizar medios diferentes del efectivo, como las personas de edad avanzada.

Si quiere evitarse un perjuicio relevante para dichos sujetos debería preverse una alternativa sencilla que permita el pago en efectivo, como la implantación de una red tupida de puntos de venta billetes en la que puedan emplearse billetes y monedas[42]. A mi juicio, no bastaría con la remisión a las oficinas de la entidad gestora del servicio de transporte o a expendedores de otros medios conectados —metro o tranvía— pues los mismos pueden encontrarse a gran distancia de los puntos donde se accede al autobús, ocasionando un empleo de esfuerzo y tiempo de desplazamiento que puede resultar excesivo —máxime para personas que acostumbran a padecer problemas de movilidad.

Por otro lado, también cabría explorar medidas menos onerosas que permitan un mejor acomodo de los intereses concurrentes. De este modo, podría permitirse el pago en efectivo en el autobús, pero estableciendo límites en relación con el importe exacto o con el cambio que

---

[41] De acuerdo con los apartados 72 a 74 de la Sentencia del Tribunal de Justicia, Hessischer Rundfunk que se refieren a la limitación al pago en efectivo de un canon audiovisual, incidiendo en que el número de contribuyentes es muy elevado, lo que dificulta permitir el recurso al efectivo, pues ello incrementaría notablemente los costes de gestión.

[42] Apunta hacia esta necesidad de permitir una alternativa el apartado 77 de la Sentencia del Tribunal de Justicia, Hessischer Rundfunk, cuando dispone que deberá analizarse si las limitaciones al uso del efectivo son proporcionadas al objetivo a lograr, teniendo en cuenta que los medios legales alternativos de pago «podrían no ser asequibles fácilmente para todos sus sujetos pasivos, lo que supondría que se debiera prever una posibilidad de pago en efectivo para las personas que no tuvieran acceso a esos medios».

ha de suministrarse, de manera que se reduzca al mínimo el tiempo empleado por el conductor para el cobro y se evite la tenencia de una gran cantidad de billetes y monedas para facilitar cambio[43].

Sea como fuere, las anteriores restricciones son muestra de un poder público bifronte que, en lo que se refiere al uso de efectivo por los ciudadanos, promueve y reprime al mismo tiempo, adaptando el interés perseguido en cada intervención. Esta ambivalencia resulta criticable pues genera confusión en los destinatarios de las medidas que son, a la vez, tutelados en el uso del efectivo y obligados o motivados a usar medios de pago digitales. La anterior contradicción es todavía más censurable cuando se impone la aceptación de pagos en efectivo a los particulares, pero la propia Administración pública rehúye dichos pagos estableciendo el uso de medios alternativos.

Como alternativa, sería deseable una mayor valentía de los poderes públicos a la hora de afrontar el reto del uso del efectivo, de manera que se opte por un enfoque —sea cual fuere— y se adopten medidas consistentes con el mismo. Si efectivamente se apuesta por garantizar el efectivo como una alternativa viable, las limitaciones a su uso habrían de ser mínimas y estrictamente justificadas por razones de interés público que vayan más allá de la comodidad o un difuso riesgo de fraude. Si, por el contrario, se considera que el efectivo es incompatible con un sistema impositivo eficaz y que favorece el fraude, no debe optarse por una acumulación de limitaciones parciales que socavan el curso legal del mismo bajo la apariencia de que dicho curso legal está protegido. En tal caso debería asumirse con naturalidad este hecho, explicarse a la ciudadanía —con el consiguiente coste político y riesgo de exclusión para ciertos colectivos— y modificarse los Tratados para redefinir los caracteres del curso legal del efectivo pues, ante todo, habitamos en un Estado de Derecho.

III. La Unión Europea busca ser garante de la aceptación del efectivo como medio de pago

De entre las dos alternativas sugeridas, la Unión Europea parece haber optado por la primera pues, recientemente, se ha presentado una propuesta normativa que pretende asegurar que el efectivo sigue siendo una alternativa eficaz para los ciudadanos europeos. Se trata de la pro-

[43] En este sentido, por ejemplo, puede hacerse referencia al artículo 14.3 Reglamento del Servicio Público de Transporte Urbano de Viajeros por Autobús en la ciudad de Zaragoza, donde se dispone que: «El usuario procurará abonar el billete sencillo siempre con el importe exacto de la tarifa vigente. La devolución máxima de cambio que tiene obligación de facilitar el conductor-perceptor del autobús es de 10 euros. Si el usuario presenta un billete de valor superior a 10 euros, el conductor-perceptor le entregará el cambio mediante un talón que deberá ser canjeado en la cabina de inspección»

puesta de Reglamento, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el curso legal de los billetes y monedas en euros (2023/0208 (COD)), actualmente en trámite parlamentario[44].

Mediante dicha propuesta la Unión pretende definir y regular con mayor precisión la condición del efectivo como moneda de curso legal, a fin de evitar algunas de las dudas existentes. Con ello, se permitirá una aplicación más uniforme de las previsiones que los Tratados dedican al efectivo pues, en la actualidad, el desarrollo se circunscribe únicamente a una recomendación de la Comisión y a la jurisprudencia contenida en una sentencia del Tribunal de Justicia[45]. En este sentido, parece que la Unión ha salido al paso de la gran dispersión existente entre Estados miembros, con limitaciones muy diversas y con tasas de uso del efectivo asimétricas. De hecho, en algunos Estados, como Países Bajos o Finlandia, se teme que la tendencia a sustituir el efectivo por medios de pago digitales podría estar condicionando el curso legal de los billetes y monedas a través de la existencia de dificultades en su dispensación o de negativas a su aceptación.

Las instituciones europeas, además de velar por la recta aplicación del Derecho originario, parecen considerar que el efectivo debería seguir siendo una alternativa válida y plenamente funcional en manos de los ciudadanos, sin perjuicio de la existencia de retos para el control de la elusión y el fraude[46]. Y ello, al margen de por un imperativo jurídico, en atención a diversas bondades de este medio de pago, algunas de las cuales ya fueron apuntadas en el apartado introductorio del presente trabajo[47].

En este sentido, el efectivo es la única moneda que constituye un pasivo del banco central y que, por tanto, a diferencia del dinero bancario, tiene un soporte oficial. Asimismo, el efectivo refuerza el poder negociador de los ahorradores frente a las entidades de crédito, pues el ciudadano siempre tiene la opción de solicitar el reintegro en billetes y monedas de los fondos depositados para responder a cambios en las políticas

---

[44] Se trata de la propuesta de Reglamento, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el curso legal de los billetes y monedas en euros (2023/0208 (COD), presentada el pasado mes de junio de 2023 y a cuyo texto original puede accederse desde: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52023PC0364

[45] Me refiero a la precitada Recomendación sobre el alcance y los efectos del curso legal de los billetes y monedas en euros (2010/191/UE) y a la Sentencia del Tribunal de Justicia, Hessischer Rundfunk.

[46] Por ejemplo, la apuesta por el efectivo puede contrastarse mediante la consulta del apartado II-I.A).7 de la Comunicación de la Comisión sobre una *Estrategia de Pagos Minoristas para la UE* (COM (2020) 592 final), de 24 de septiembre de 2020. Igualmente, puede estarse al apartado de la web institucional del BCE dedicado a la estrategia del Eurosistema sobre el efectivo: https://www.ecb.europa.eu/euro/cash_strategy/html/index.es.html

[47] El Banco Central Europeo glosa algunas de las virtudes del efectivo en otro apartado específico de su web institucional: https://www.ecb.europa.eu/euro/cash_strategy/cash_role/html/index.es.html

de dichas entidades. Igualmente, es un medio de pago que puede utilizarse sin necesidad de la intervención de terceros —y en consecuencia sin la exigencia de retribuir a terceros— y que opera de manera inmediata con el simple cambio de manos, sin posteriores operaciones de liquidación.

A su vez, es una opción que garantiza la inclusión financiera de todo colectivo, con independencia de sus conocimientos o del acceso a servicios digitales, y facilita el control del gasto al mejorar la conciencia acerca de los desembolsos realizados. Por otra parte, se trata de la herramienta que garantiza de mejor manera la privacidad de sus usuarios, pues no se conserva ninguna información sobre las adquisiciones realizadas ni sobre las partes intervinientes en las transacciones. En último término, es un medio de pago seguro que puede utilizarse en cualquier circunstancia y lugar, sin la necesidad de disponer de internet o de electricidad, lo que ofrece una garantía adicional ante problemas informáticos o situaciones excepcionales.

Estas, y otras razones, abogarían por incrementar el detalle del desarrollo de las disposiciones de los Tratados relativas al curso legal de los billetes y monedas, a fin de garantizar su uso eficaz. Y, como se anticipó, esto es lo que se pretende a través de la aprobación de un nuevo reglamento de la Unión, cuyas principales novedades se abordarán a continuación.

En primer lugar, a la hora de definir los caracteres del curso legal, junto con la aceptación obligatoria y el efecto liberatorio, se añade expresamente la prohibición de imponer recargos por liquidar las deudas en efectivo[48].

No obstante, como ya acontece en el marco vigente, se establecen excepciones a algunas de estas cualidades. Así, por cuestiones de índole práctica, lo anterior no rige para los pagos por bienes y servicios adquiridos a distancia y en línea, donde la entrega física de billetes y monedas choca con la naturaleza de la transacción[49]. Igualmente, sería posible el rechazo del efectivo si previamente se hubiese acordado la utilización de otro medio de pago diferente[50].

---

[48] De acuerdo con el artículo 4 —relativo al curso legal— de la propuesta de Reglamento sobre el curso legal de los billetes y monedas en euros. Al respecto, se pretenden evitar prácticas comerciales en las que pueda fijarse un precio superior por bienes y servicios en caso de pago en efectivo —como acontece en algunas aerolíneas internacionales.

[49] El artículo 2.2 de la propuesta de Reglamento sobre el curso legal de los billetes y monedas en euros, excluye de su ámbito de aplicación los pagos relacionados con estos negocios a distancia y en línea.

[50] Ex artículo 5.1.b) e la propuesta de Reglamento sobre el curso legal de los billetes y monedas en euros. Sobre el particular, recuérdense la potencial abusividad de ciertas cláusulas no negociadas individualmente.

Por otra parte, los receptores de fondos podrán rechazar efectivo siempre y cuando dicha negativa se hiciese de buena fe, con base en motivos legítimos de carácter temporal, respetando el principio de proporcionalidad y a la vista circunstancias que escapan a su control[51]. En estos casos, si quiere hacerse valor la posibilidad de objetar el efectivo, la carga de la prueba de la concurrencia de los anteriores requisitos relevantes recaerá en el acreedor que rechaza el cobro.

Al efecto, entre los motivos legítimos que pueden argüirse para no aceptar el efectivo, sin ánimo de exhaustividad, cabe alegar que el valor de los billetes entregados es manifiestamente desproporcionado en relación con el importe que se pretende liquidar, o bien que, por existir en una situación puntual o excepcional, la empresa no dispone de cambio o no quedaría suficiente cambio para llevar a cabo las transacciones comerciales cotidianas[52]. Junto con dichas circunstancias, recogidas expresamente en la regulación, se habilita a la Comisión Europea para establecer excepciones adicionales al principio de aceptación obligatoria, siempre y cuando se justifiquen en objetivos de interés público, sean proporcionadas, prevean medios de pago alternativos y no socaven la eficacia del curso legal del efectivo.

La existencia de excepciones, previstas o que se puedan prever, no habría de suponer en modo alguno que el efectivo se convierta en un medio de pago marginal, debiendo asegurarse su genérica aceptación[53]. Esta admisibilidad, en particular, alcanzará a todo el territorio de los Estados miembros, incluyendo tanto las zonas urbanas, como las no urbanas[54]. A fin de comprobar que, «de facto», existe una aceptación generalizada del efectivo, se exige que los Estados miembros desarrollen un

---

[51] De acuerdo con el artículo 5.1 de la propuesta de Reglamento sobre el curso legal de los billetes y monedas en euros.

[52] Excepciones expresamente previstas en el artículo 5.2 de la propuesta de Reglamento sobre el curso legal de los billetes y monedas en euros.

Por lo que se refiere a la diferencia de valor entre el billete a utilizar y el importe del pago, el considerando núm. 5 de la referida Propuesta recoge un ejemplo en el que la desproporción es palmaria. Así, establece que: «la negativa puede estar justificada si el billete en euros entregado para saldar una deuda monetaria es desproporcionado con respecto a la cantidad adeudada al beneficiario, por ejemplo, si se entrega un billete de doscientos euros para saldar una deuda de menos de cinco euros».

[53] Las consideraciones sobre la verificación de la aceptación del efectivo se contienen en el artículo 7 de la propuesta de Reglamento sobre el curso legal de los billetes y monedas en euros.

[54] En relación con los ámbitos no urbanos, recuérdese que España cuenta con una dispersión poblacional muy elevada, que dificulta especialmente el acceso al efectivo en todo el territorio. De hecho, la dispersión de la población es mucho más marcada que en otros países europeos, como ponen de manifiesto GUTIÉRREZ, E., MORAL-BENITO, E., OTO-PERALÍAS, D. *et al.* (2023), «The spatial distribution of population in Spain: An anomaly in European perspective», en *Journal of Regional Science*, 63(3), págs. 728-750.

seguimiento periódico específico con base indicadores suministrados por la Comisión Europea[55].

En caso de que se detectase un nivel de aceptación que menoscaba el principio general de aceptación obligatoria de los billetes y monedas, dicho Estado miembro vendrá obligado a adoptar e implementar las medidas correctoras oportunas, informando de ellas a la Comisión Europea. Entre dichas medidas correctoras parece que tendría un lugar destacado la definición de infracciones y sanciones disuasorias, unidas al establecimiento de planes de inspección específicos o de canales de denuncia que permitan detectar los incumplimientos[56].

Si los Estados se mostrasen indolentes —o si las medidas propuestas no surtiesen los efectos previstos— se atribuye a la Comisión Europea un papel de garante, de manera que esta podría adoptar un acto de ejecución específico, estableciendo medidas adecuadas y proporcionadas y fijando un plazo para su adopción por el Estado miembro[57]. La Comisión no tiene el poder de implementar directamente las medidas, sin embargo, está legitimada para recurrir a un procedimiento de incumplimiento que, como sabemos, puede desembocar en relevantes sanciones para aquellos Estados que infrinjan los deberes que les incumben en virtud de los Tratados[58].

IV. Vías para asegurar que el efectivo se encuentra a disposición de los ciudadanos que quieran usarlo

En la práctica, el curso legal de los billetes y monedas en euros requiere de un apoyo fundamental, como es el acceso sencillo de los ciuda-

---

[55] Al respecto, es necesario que la Comisión Europea adopte actos de ejecución de aplicación general sobre los indicadores comunes que han de utilizar los Estados miembros para realizar el seguimiento, de acuerdo con el artículo 9.3 de la propuesta de Reglamento sobre el curso legal de los billetes y monedas en euros.

[56] En relación con este tipo de inspecciones sería especialmente útil el recurso a la controvertida técnica del «mistery shopping» por parte de las autoridades, lo que haría posible utilizar inspectores «camuflados». No obstante, a falta de una previsión general para utilizar esta medida —que parece va a habilitarse formalmente para el caso del Banco de España en la futura norma de creación de la Autoridad de Protección del Cliente Financiero— resulta discutible su utilización para el posterior ejercicio de prerrogativas públicas. Sobre este instrumento, y su ejecución práctica, BELANDO GARÍN, B. (2019), «La contratación de servicios de comprobación por la CNMV. Análisis de los contratos de mistery shopping», en *Revista de Derecho del Mercado de Valores*, núm. 25.

A su vez, los artículos 12 y 14 de la propuesta de Reglamento sobre el curso legal de los billetes y monedas en euros recogen el deber de los Estados miembros de establecer un marco de infracciones y sanciones, así como los oportunos canales de denuncia.

[57] Ex artículo 9.5 de la propuesta de Reglamento sobre el curso legal de los billetes y monedas en euros.

[58] Recuérdese que los procedimientos de incumplimiento se regulan en los artículos 258 y 259 del TFUE, según sean instados por la Comisión o por algún Estado miembro, y pueden culminar, de persistir las infracciones, con la entrada en escena del TJUE.

danos a dichos billetes y monedas. Y es que, de poco serviría asegurar la aceptación del efectivo por los agentes económicos si los potenciales pagadores experimentan graves dificultades para obtener billetes y monedas con los que completar las transacciones. Igualmente, los receptores de los pagos habrán de disponer también de un acceso sencillo al efectivo, que les permita ofrecer el oportuno cambio.

1. El nuevo deber de garantizar un acceso al efectivo real, suficiente y en todo el territorio

Así, la admisibilidad del efectivo ha de completarse con una dimensión adicional, como es la de su accesibilidad. Por tanto, los poderes públicos habrían de velar porque no existiesen especiales dificultades en la distribución del efectivo, siendo un medio de pago al que los usuarios pueden acceder con relativa facilidad.

Estas consideraciones no son ociosas pues, a la vista de la reducción de la red de oficinas y cajeros que se ha experimentado en los últimos años, se ha incrementado la percepción de que cada vez es más difícil acceder al efectivo[59]. Percepción, esta, que se aproxima a la realidad, especialmente en los pequeños municipios de ciertos ámbitos rurales[60].

A la vista del problema, la propuesta de Reglamento sobre el curso legal de los billetes y monedas en euros también incorpora una vertiente de accesibilidad. Así, se impone a los Estados miembros la obligación de velar por un acceso real y suficiente al efectivo en todo su territorio, incluyendo las zonas no urbanas[61]. A tal fin, los Estados miembros habrán de designar a una o varias autoridades nacionales, que dispondrán de las poderes necesarios para asegurar el acceso al efectivo —así como su acep-

---

[59] Al respecto, por ejemplo, el 59,8% de los ciudadanos consultados considera que el acceso al efectivo es cada vez más difícil, de acuerdo con la *Encuesta sobre el uso y el acceso del dinero efectivo en España,* de GAD3 y Denaria. En este sentido, puede estarse a los datos sobre el cierre de oficinas de las entidades de crédito españolas, habiendo pasando de 29.000 oficinas en 2016 a apenas 18.000 en 2022, y existiendo un salto todavía más grande si nos remontásemos a periodos anteriores. Esta información se suministra por el Banco de España, a través de los datos contenidos en el Registro de oficinas de entidades supervisadas (accesible desde: https://app.bde.es/exbwciu/exbwciuias/xml/Arranque.html)

[60] Según se pone de manifiesto en el estudio de ABARCA, V., CONEJOS, A., FUENTELSAZ, L. *et al.* (2021), *Análisis del papel del dinero en efectivo en áreas despobladas en España.* Universidad de Zaragoza. Esta realidad se pone de manifiesto en el análisis general que afecta a distintos servicios —y no solamente a los financieros— de ALLOZA, M., GONZÁLEZ-DÍEZ, V., MORAL-BENITO, E. *et al.* (2021), «El acceso a servicios en la España rural», en *Documentos Ocasionales del Banco de España*, N.º 2122.

[61] De acuerdo con el artículo 8 de la propuesta de Reglamento sobre el curso legal de los billetes y monedas en euros.

tación[62]. Al respecto, por lo que se refiere a nuestro país, parece que el sujeto idóneo pudiera ser el Banco de España —dada su conexión con el efectivo y su experiencia en la supervisión de distintos operadores financieros— o la futura Autoridad de Protección del Cliente Financiero.

Para conocer la situación vigente, los Estados miembros deberán realizar un seguimiento periódico para verificar si el acceso al efectivo es real y suficiente, de acuerdo con indicadores comunitarios comunes, comunicando los resultados a la Comisión y al Banco Central Europeo. Si se detectasen deficiencias en este acceso al efectivo, los Estados miembros habrán de adoptar medidas correctoras sin demoras injustificadas, informando de las mismas a las instituciones de la Unión previamente referidas[63].

Si, a juicio de la Comisión Europea, estas medidas correctoras nacionales no se considerasen suficientes para asegurar el acceso al efectivo, dicha institución podrá adoptar un acto de ejecución que imponga al Estado miembro considerado la adopción —en un plazo determinado— de medidas adecuadas y proporcionadas[64]. De este modo la Comisión aparece como garante última del acceso al efectivo y como potencial configuradora —aunque con la colaboración nacional— de obligaciones para los operadores.

2. Posibles medidas para asegurar un adecuado acceso al efectivo

Por lo que se refiere a las medidas correctoras para asegurar el acceso al efectivo, la regulación comunitaria no establece un catálogo cerrado «ex ante», por lo que existiría un amplio abanico de alternativas en manos de las autoridades nacionales o, en último término, también de la Unión.

En este sentido, a fin de respetar el principio de proporcionalidad en la adopción de medidas, podría comenzarse por analizar las soluciones que, voluntariamente, puede ofrecer el propio sector financiero. Y es que, si las mismas fuesen suficientes para asegurar el acceso al efectivo, los poderes públicos deberían abstenerse de intervenir[65].

---

[62] Según se dispone en el artículo 9.1 de la propuesta de Reglamento sobre el curso legal de los billetes y monedas en euros.

[63] Ex artículo 9.4 de la propuesta de Reglamento sobre el curso legal de los billetes y monedas en euros.

[64] En atención a lo previsto en el artículo 9.5 de la propuesta de Reglamento sobre el curso legal de los billetes y monedas en euros.

[65] Pese a que puedan existir dificultades, la red de acceso al efectivo en España es relativamente amplia, en comparación con otros Estados, según se desprende de los trabajos de ALONSO, M., GUTIÉRREZ, E., MORAL-BENITO, E. *et al.* (2022), «La accesibilidad presencial a los servicios bancarios en España: comparación internacional y entre servicios», en *Documentos Ocasionales del Banco de España*, 2215, o POSADA RESTREPO, D. (2021), «Infraestructura del efectivo y vulnerabilidad en el acceso al efectivo en España», en *Boletín Económico del Banco de España*, 3/2021.

En lo que respecta a España, existen algunas iniciativas del sector crediticio que conectan con el suministro de efectivo en todo el territorio nacional[66]. Así, el *Protocolo Estratégico para Reforzar el Compromiso Social y Sostenible de la Banca*, suscrito en 2021 por las patronales bancarias, recoge la voluntad de los operadores de mejorar la inclusión financiera[67] y, en particular, ha dado pie a mejoras en la prestación de servicios para algunas de las localidades que no cuentan con sucursales bancarias[68].

Así, por ejemplo, se ha incidido en el reforzamiento de la red de agentes financieros, la utilización de oficinas móviles itinerantes o la ampliación de la red de cajeros, de manera que existan servicios financieros presenciales en todos los municipios de más de 500 habitantes. Estas medidas, de hecho, habrían experimentado cierto éxito, reduciéndose los municipios sin ningún punto de acceso presencial a servicios bancarios[69].

A su vez, también desde una perspectiva voluntaria, existen vías adicionales para lograr que, al menos, el efectivo llegue a municipios más pequeños, donde resulta singularmente oneroso prestar otros servicios financieros presenciales. De este modo, podría recurrirse a sistemas de «cash back» o de «cash in shop», que permiten obtener efectivo en comercios locales que se hayan adherido a dichos servicios —tales como panaderías, carnicerías, estancos, peluquerías o farmacias— bastando con la utilización de una tarjeta en un Terminal de Punto de Venta (TPV)[70]. Ambos mecanismos implican que el consumidor recibe efectivo suministrado por el comercio adherido, mediante un cargo en la tarjeta utilizada. Sin embargo, mientras que el «cash back» exige realizar previamente al-

---

[66] Para aproximarse a las principales experiencias nacionales, puede consultarse ZUNZUNEGUI PASTOR, F. (2023), «Exclusión financiera: actuaciones y propuestas», en *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 169, págs. 103-154.

[67] Dicho *Protocolo Estratégico para Reforzar el Compromiso Social y Sostenible de la Banca*, fue suscrito originalmente por AEB y CECA —a las que se uniría posteriormente Unacc— en julio de 2021, siendo objeto de modificación en 2022.

[68] El Protocolo previamente referido se ha desarrollado para las zonas sin cobertura de sucursales, estableciendo medidas específicas mediante la *Hoja de ruta para reforzar la inclusión financiera en las zonas rurales*, de octubre de 2022, accesible desde: https://s1.aebanca.es/wp-content/uploads/2022/10/hoja-de-ruta-para-reforzar-la-inclusin-financiera-en-las-zonas-rurales.pdf

[69] Así, entre 2021 y 2022, el número de municipios carentes de servicios bancarios presenciales se redujo en 167, es decir, un 2,1% del total de los municipios españoles. Al respecto, puede estarse al completo estudio del BANCO DE ESPAÑA (2023), «La accesibilidad presencial a los servicios bancarios en España: Informe de seguimiento 2023» en *Documentos Ocasionales del Banco de España*, 2320.

[70] Acerca de estas herramientas —como alternativa a los cajeros— puede consultarse el interesante *Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos* (E/CNMC/003/21), de 2022, elaborado por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia: https://www.cnmc.es/sites/default/files/4215971.pdf En dicho estudio la CNMC, partiendo de la experiencia existente en otros Estados, defiende la generalización del uso de estos mecanismos, lo que requeriría articular ciertas reformas normativas que aseguren un marco regulatorio adecuado y claro.

guna adquisición en el comercio, el «cash in shop» no requiere que el solicitante de efectivo realice ningún desembolso.

Igualmente, el suministro de efectivo puede articularse a través del servicio *Correos cash*, que se ofrece por el operador postal público Correos. Dicho servicio permite que los ciudadanos soliciten y reciban efectivo a domicilio, mediante su entrega por parte de los carteros, siempre y cuando los mismos sean clientes de una entidad de crédito que haya suscrito con Correos el oportuno acuerdo[71]. Igualmente, dicho servicio permite la retirada y depósito de efectivo en las oficinas de Correos.

Estas alternativas de acceso al efectivo, relativamente novedosas, permitirían un incremento de la red de distribución sin la necesidad de asumir excesivos costes, al aprovecharse la red de operadores ajenos al negocio financiero. No obstante, se ha puesto de manifiesto que la efectividad de estos servicios está estrechamente ligada a su conocimiento y comprensión por parte de los destinatarios, que sirva para reforzar su demanda[72]. Por ello, el despliegue de canales alternativos debería acompañarse de actuaciones de difusión y educación.

Junto con las medidas que parten de la libre voluntad del sector privado, también existen algunas técnicas que el poder público podría emplear para favorecer el acceso al efectivo en todo el territorio, sin requerirse la imposición de obligaciones. Así, por ejemplo, es posible recurrir al fomento, mediante la habilitación de líneas específicas de subvenciones que financien cajeros u oficinas móviles —algo que se viene haciendo en diversas Comunidades Autónomas[73]. De igual manera, cabe apostar por las licitaciones públicas para la implementación de cajeros en municipios que carecen de los mismos o para la contratación de cajeros móviles que se desplacen por diversas localidades[74].

---

[71] Al respecto, puede consultarse la información facilitada por Correos en el apartado de la web corporativa dedicado al particular: https://www.correos.es/es/es/particulares/dinero-y-compras/lleva-el-control-de-tu-dinero-y-tus-gastos/correos-cash Este servicio prestado por el operador postal público conecta con la encomienda al mismo de luchar contra la exclusión financiera, de acuerdo con la DA.ª 3.ª de la Ley 4/2022, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica.

[72] La necesidad de incidir en la difusión entre los potenciales destinatarios —que mayoritariamente utilizan canales bancarios para acceder al efectivo— se subraya por BANCO DE ESPAÑA (2023), pág. 24.

[73] Sobre el particular, pueden destacarse las subvenciones previstas por el Decreto 1/2020, para el caso de la Comunidad Valenciana, por la Orden de 18/06/2021, en el caso de Galicia, o por la Orden PRE/57/2021, en Cantabria.

[74] En relación con las licitaciones públicas, se han analizado distintos pliegos en el *Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos* (E/CNMC/003/21), págs. 109 y ss. En particular, por su reducido impacto en costes, puede estarse a un contrato licitado por la Diputación Provincial de Barcelona —previa consulta preliminar al mercado— para establecer un «Servicio de cajero móvil para la retirada de dinero en efectivo en los municipios de hasta 5.000 habitantes de la provincia de Barcelona» donde no exista oficina o sistema de retirada de efectivo alternativo (núm. de expediente 2022/0006430).

No obstante lo anterior, las medidas correctoras podrían tener naturaleza obligatoria, imponiéndose a los operadores el deber de suministrar efectivo en todo el territorio. Esta imposición de obligaciones de prestación de servicios financieros a favor de los particulares supone un cambio sustancial respecto del enfoque tradicional, en el que la intervención pública se ha orientado a promover la solvencia y buen funcionamiento de las entidades o a asegurar la transparencia en los procesos de contratación. Sin embargo, la imposición de deberes de prestación —y el paralelo surgimiento de un derecho para los usuarios— no es radicalmente novedosa, existiendo un antecedente reciente en el régimen de las cuentas de pago básicas[75].

La referida vía de intervención, puntual, podría extenderse a nuestro ámbito de análisis, a través de la introducción de una perspectiva territorial en las medidas obligatorias implementadas. De hecho, la imposición de obligaciones de suministro de efectivo en zonas con escasa densidad demográfica no es una fantasía, existiendo ya algunas experiencias. Por ejemplo, el legislador sueco ha impuesto a los operadores que la práctica totalidad de la población del país tenga a su disposición un punto de retirada y depósito de efectivo a no más de 25 kilómetros[76]. En similar sentido, se ha modificado la regulación británica sobre servicios financieros, previendo la posibilidad de imponer deberes para asegurar el acceso a ciertos servicios en todo el territorio[77].

Asimismo, este enfoque tampoco es completamente ajeno a nuestro país, pues han existido algunas iniciativas legislativas orientadas a asegurar el establecimiento de un cajero en todos los municipios españoles[78]. En dichas propuestas se establecía que los cajeros habían de instalarse por las entidades de crédito con mayor implantación en las distintas provincias, previéndose el recurso a la ejecución subsidiaria en caso de incumplimiento. Estas iniciativas decayeron con el adelanto electoral de mayo de 2023, sin embargo, las mismas ponen de manifiesto un cambio de enfoque de los poderes públicos, que sería susceptible de replicarse en el futuro próximo.

---

[75] En virtud de las cuentas de pago básicas, de origen comunitario y reguladas en nuestro país mediante Real Decreto-ley 19/2017, se impone a las entidades de crédito la obligación de prestar a cualquier sujeto una serie de servicios (depósito de fondos, domiciliaciones, tarjeta de débito, transferencias o retirada de dinero en cajeros) con unas comisiones máximas fijadas gubernativamente —3 euros mensuales— o, incluso, gratuitamente a las personas en situación de vulnerabilidad.

[76] Esta medida, que alcanzaría al 99,7% de la población sueca, se estableció en 2021 mediante una reforma de la legislación sueca sobre servicios de pago —*Lag (2010:751) om betaltjänster*.

[77] En este sentido, en 2023 se introdujo en la Financial Services and Markets Act una nueva Parte 8B «Cash access services» siendo de especial interés sus artículos 131M y ss.

[78] Se trata de dos proposiciones de ley remitidas al Congreso por el Senado y por el Parlamento de Cataluña con el título de *Proposición de Ley de garantía del servicio de cajero automático en los municipios en riesgo de exclusión financiera*.

Sea como fuere, en relación con la perspectiva obligatoria, debe tenerse en cuenta que la misma no es neutral en términos de coste, de manera que puede generarse un impacto —más o menos notable— en las cuentas de los operadores que asumen la prestación. De hecho, las instituciones europeas son conscientes de dicha realidad, indicándose en la propuesta de Reglamento sobre el curso legal de los billetes y monedas en euros que «es posible que las entidades bancarias incurran en gastos asociados con el restablecimiento de un nivel suficiente de acceso al efectivo», especialmente en aquellos Estados donde se haya producido ya un deterioro significativo del acceso al efectivo.

El impacto en el coste variaría en función de la fórmula empleada, de manera que soluciones itinerantes —como cajeros móviles— implicarían una prestación discontinua pero menos onerosa que los cajeros fijos[79]. De este modo, debería seleccionarse aquella técnica que permita asegurar la cobertura adecuada del suministro de efectivo —a la vista de las alternativas y necesidades existentes— con el menor coste posible. Igualmente podría plantearse la introducción de compensaciones públicas a favor de los operadores, que sirvan para compensar aquellos costes no cubiertos mediante las retribuciones percibidas por la prestación del servicio.

V. La introducción del euro digital y su convivencia con el efectivo

La voluntad europea de asegurar el curso legal del efectivo se enmarca en un contexto más amplio, de transición, en el que la Unión está apostando por la introducción del euro digital, como una moneda digital de banco central (o CBDC por sus siglas en inglés)[80]. La introducción de

[79] El coste medio anual de mantener un cajero automático fijo se sitúa en una —nada desdeñable— horquilla de entre 12.000 y 16.000 euros, de acuerdo con la información obtenida por la CNMC al hilo del *Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos* (E/CNMC/003/21).

[80] Para aproximarse a las monedas digitales de banco central y, más concretamente, al proyecto sobre el euro digital, es posible la consulta de una creciente doctrina, en la que se integran las obras de ECHEBARRÍA SÁENZ, M. (2022), «Análisis y perspectivas del euro digital como moneda de curso legal», en A. MARTÍNEZ NADAL, M.J. BLANCO SÁNCHEZ y M. ECHEBARRÍA SÁENZ (Coords.), *Dinero digital y gobernanza TIC en la UE*, (págs. 313-350), Aranzadi; LAGUNA DE PAZ, J.C. (2023), «Regulación y supervisión financiera en la nueva economía digital global», en *Revista de Administración Pública*, núm. 220, págs. 271-294, págs. 289-293; LASTRA LERALTA, R.M. (2022), «En defensa del dinero público digital», en *El trimestre económico*, núm. 356, págs. 1007-1032, o SERRAT ROMANÍ, M. (2021), «El Euro Digital: ventajas, desafíos e implicaciones políticas», en *Revista de privacidad y derecho digital*, 6(24), págs. 89-135. Igualmente, desde el punto de vista institucional, el documento *Report on a digital euro*, del Banco Central Europeo, de octubre de 2020: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/Report_on_a_digital_euro~4d7268b458.es.pdf, o *Central bank digital currencies: foundational principles and core features*, del Banco de Pagos Internacionales, de octubre de 2020: https://www.bis.org/publ/othp33.pdf.

esta divisa oficial digital, que obedece tanto a consideraciones geopolíticas como a argumentos relativos a las nuevas tendencias de pagos entre la ciudadanía, está llamada a producir un cambio trascendental en el funcionamiento de los sistemas crediticio y de pagos.

Sin embargo, no es esta la ocasión adecuada para abordar en profundidad las virtudes y defectos del euro digital, pues ello exigiría un estudio monográfico. Al contrario, se procederá únicamente a analizar la relación que habría de tener el eventual euro digital con el efectivo y, hasta qué punto, este podría configurarse como una herramienta que termine por desplazar totalmente a los billetes y monedas.

Al respecto, la propuesta de Reglamento del parlamento europeo y del consejo, relativo a la instauración del euro digital, de 28 de junio de 2023 (2023/0212(COD))[81], se refiere expresamente a la cuestión, afirmando que esta moneda digital complementaría al efectivo[82]. Igualmente, se establece que el euro digital y el efectivo serán convertibles en paridad y que, si resulta obligatoria la aceptación de ambos mecanismos, el pagador tendrá derecho a elegir el medio que estime oportuno[83]. A su vez, se dispone que si un proveedor de servicios de pago presta también servicios de caja, cabe financiar o desfinanciar —«cargar» o «descargar»— las cuentas en euros digitales a través del recurso al efectivo[84].

Esta complementariedad pivota sobre la vocación de configurar un euro digital que adopte algunas de las principales características básicas del efectivo, de manera que replique sus atributos en un contexto digital. Así, además de asegurarse su curso legal, se establece que el euro digital es un pasivo directo del banco central frente a sus tenedores[85]. Ello ofrece el respaldo del banco central y separa al euro digital del dinero bancario, creado por la banca comercial a través de los procesos de intermediación.

Asimismo, el euro digital —como el dinero en efectivo— no devengará intereses[86]. Realidad, esta, que ha de afectar tanto a posibles ren-

---

[81] Propuesta normativa que no prejuzga la existencia del euro digital, pues la misma se limitará a habilitar al Banco Central Europeo para emitir, si lo considerase oportuno, dicho euros digitales.

[82] Así, diversos puntos de su exposición de motivos y, de manera especialmente rotunda, su considerando núm. 6 al afirmar que: «El euro digital debe ser complementario a los billetes y monedas denominados en euros y no un sustituto de las formas físicas de la moneda única. Como instrumentos de curso legal, tanto el efectivo como el euro digital son igualmente importantes».

[83] En este sentido los artículos 12 de la propuesta de Reglamento relativo a la instauración del euro digital y 15 de la propuesta de Reglamento sobre el curso legal de los billetes y monedas en euros.

[84] Posibilidad recogida en el artículo 13.3 propuesta de Reglamento relativo a la instauración del euro digital.

[85] La configuración como pasivo se explicita en el artículo 4.2 de la propuesta de Reglamento relativo a la instauración del euro digital.

[86] *Ex* artículo 16.8 de la propuesta de Reglamento relativo a la instauración del euro digital.

tabilidades positivas, como negativas, evitando que el banco central pudiese fijar tipos negativos por razones de política monetaria, a fin de incentivar el consumo ante situaciones de atonía económica. En este sentido, el riesgo de desaparición del valor representado por el euro digital es mayor, pues mientras que el efectivo debe ser aprehendido físicamente, los euros digitales serían más sensibles a medidas legislativas de corte —con múltiples matices— expropiatorio.

Igualmente, para aproximarse a los caracteres del efectivo, la utilización del euro digital habría de ser gratuita para los usuarios. Esta condición resulta de más complejo cumplimiento, pues se requiere la intervención de operadores que den soporte a los servicios de pago. Al respecto, se asegura que ciertos servicios básicos de pago —apertura y mantenimiento de cuenta, pagos de persona a persona o pagos en punto de venta— serán gratuitos para las personas físicas establecidas en Estados del euro[87]. Por el contrario, se establece la posibilidad de fijar comisiones —ajustadas al principio de proporcionalidad— para otros servicios no considerados básicos, los prestados a personas jurídicas o los brindados a residentes en Estados miembros fuera de la eurozona o en países terceros[88].

Esta regulación de la ausencia de comisiones por la recepción de ciertos servicios minoristas esenciales resulta de gran relevancia. Y es que, si el euro digital desplazase finalmente al efectivo, desaparecería gran parte del poder negociador de los clientes ante los prestadores de los servicios, pues estos no podrían retirar sus ahorros en billetes y monedas para salir del circuito financiero ordinario. Ello reforzaría la posición de los operadores que, siguiendo un modelo de comportamiento racional, estarían tentados a incrementar los costes derivados de la prestación del servicio. Para evitar esta situación —y eventuales abusos— parece que el poder público habría de asegurar unas condiciones mínimas de accesibilidad y asequibilidad del servicio.

A su vez, también en materia de costes, el Banco Central Europeo y el Eurosistema no repercutirán a los prestadores de servicios los costes que asuman para asegurar el correcto funcionamiento del euro digital —en particular los costes vinculados a la liquidación de operaciones[89]. Ello, por supuesto, no quiere decir que esos costes desaparezcan, sino

[87] De acuerdo con el artículo 17.1 de la propuesta de Reglamento relativo a la instauración del euro digital.

[88] En cuanto a la situación de los países de la Unión que no tienen el euro por moneda oficial, puede estarse a la propuesta Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la prestación de servicios en euros digitales por parte de los proveedores de servicios de pago constituidos en Estados miembros cuya moneda no es el euro.

[89] Según se recuerda en el considerando núm. 41 de la propuesta de Reglamento relativo a la instauración del euro digital.

que los mismos —como en el caso de la impresión de billetes y la acuñación de monedas— se asumen por el erario público[90]. Por otra parte, la plena digitalización minoraría algunos de los costes cotidianos de custodia y manejo de efectivo asumidos por los operadores, como los vinculados a la exigencia de medidas de seguridad en los establecimientos[91], la contratación de proveedores especializados para el traslado de los fondos[92] o el abono de compensaciones por quebranto de moneda que puedan estar previstas en la regulación laboral[93].

El efectivo, además de utilizarse como medio de pago, es también un depósito de valor, de manera que los ciudadanos pueden recurrir al mismo como herramienta para el ahorro. Sobre el particular, sin perjuicio de ciertas obligaciones de declarar algunos movimientos de efectivo de gran envergadura o de justificar su origen, no existen límites cuantitativos a la tenencia de efectivo. Sin embargo, por lo que se refiere al euro digital, el mismo se configura principalmente como un medio de pago —a fin de evitar un impacto brusco en la posición de las entidades de crédito y en la estabilidad financiera— de manera que se prevén limitaciones a su uso como reserva de valor[94].

Por otro lado, el euro digital debe funcionar tanto en modalidades en línea («online») como fuera de línea («offline»), de modo que —como el efectivo— pueda utilizarse en contextos de caída de redes de internet o en aquellos lugares donde la cobertura de red es muy limitada o inexistente[95]. La funcionalidad «offline», que resulta especialmente interesante,

---

[90] Que estos costes se asuman por el erario público supondría, en último término, que los mismos son satisfechos por los contribuyentes —también usuarios de los servicios financieros.

[91] En este sentido, existen diversas medidas de seguridad específicas que deben establecer las entidades de crédito en sus establecimientos, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 3 a 16 de la Orden INT/317/2011, de 1 de febrero, sobre medidas de seguridad privada.

[92] Y es que el transporte de billetes y monedas, cuando se excediesen ciertos valores, ha de realizarse mediante empresas de seguridad debidamente autorizadas, ex artículo 1.1 de la Orden INT/317/2011.

[93] Estas compensaciones por quebranto de moneda vienen siendo habituales en los puestos de trabajo donde se requiere el manejo de efectivo, a fin de compensar los eventuales errores que pudieran producirse. En el ámbito que nos ocupa, a modo de ejemplo, aparece una referencia a este tipo de compensación en el artículo 53 del Convenio colectivo para las cajas y entidades financieras de ahorro, publicado en el *BOE* de 3 de diciembre de 2020.

[94] Así, se espera la fijación de limitaciones cuantitativas a las tenencias individuales de euros digitales, a fin de evitar una migración masiva y brusca de fondos desde las entidades de crédito hacia un euro digital que cuenta con soporte directo del banco central. Sobre estas limitaciones, todavía por concretar, puede consultarse el artículo 16 de la propuesta de Reglamento relativo a la instauración del euro digital.

[95] Artículo 23 de la propuesta de Reglamento relativo a la instauración del euro digital. Por otra parte, en relación con el acceso al euro digital en todo el territorio, se ha hecho referencia a su distribución por parte de autoridades públicas y servicios postales en el considerando núm. 29 de la propuesta de Reglamento relativo a la instauración del euro digital.

plantea mayores dificultades técnicas y requeriría del uso de dispositivos de almacenamiento local que operen por proximidad física[96].

Otro elemento esencial propio del efectivo —y que el euro digital busca emular— es la privacidad[97]. No cabe duda del alto grado de anonimato que asegura el efectivo, pues no se guarda un registro —físico ni digital— de la identidad u objeto de las transacciones realizadas. Esta vocación de mantener un alto nivel de privacidad alcanzará principalmente a los pagos en euros digitales fuera de línea que, por la proximidad física que implican, se asemejan más al uso del efectivo. Así, en relación con esta vía «offline» se establece que, ni los proveedores de servicios de pago ni los bancos centrales, conservarán datos de las transacciones realizadas, más allá de las operaciones de financiación y desfinanciación para almacenar euros digitales en los dispositivos utilizados —de manera similar a lo que acontece en la retirada o ingreso de efectivo en un cajero automático[98].

Sin embargo, por lo que se refiere a la modalidad en línea, habida cuenta del elevado riesgo de irregularidades que ampararía una forma totalmente anónima de pago que no requiere concurrencia presencial de pagador y cobrador, las transacciones en euros digitales se someten a la misma normativa que otros medios de pago digitales privados y, en particular, a las reglas sobre blanqueo de capitales y financiación del terrorismo[99]. Ello, por supuesto, mejora la fiscalización, evitando actividades ilícitas y favoreciendo la transparencia fiscal, pero aleja el euro digital del efectivo, en términos de privacidad y anonimato.

---

[96] El concreto sistema tecnológico para el funcionamiento fuera de línea no se encuentra todavía perfectamente perfilado, aunque si se han determinado ciertas consideraciones sobres sus características en el artículo 30 de la propuesta de Reglamento relativo a la instauración del euro digital.

[97] Los artículos 34 a 37 de la propuesta de Reglamento relativo a la instauración del euro digital se dedican a la privacidad y protección de datos

[98] La información se recoge en la «carga» o «descarga» de euros digitales en los dispositivos utilizados para las transacciones «online», pero no alcanza a los datos sobre las concretas operaciones que se realicen con dichos euros digitales, ex artículo 37 de la propuesta de Reglamento relativo a la instauración del euro digital. La vocación de asegurar un elevado nivel de privacidad en estas transacciones —y el símil con lo que acontece en los cajeros automáticos— se refieren en el considerando núm. 75 de dicha propuesta.

Por otra parte, a fin de reducir los riesgos de fraude derivados de esta modalidad de pago «offline», se prevé que la Comisión pueda establecer límites de operaciones y tenencia en relación con el euro digital fuera de línea, de acuerdo con los artículos 37.5 y 37.6 de la propuesta de Reglamento relativo a la instauración del euro digital.

[99] De acuerdo con el artículo 5.5 de la propuesta de Reglamento relativo a la instauración del euro digital, que remite a la aplicación —con salvedades para la modalidad «offline»— de la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y del Reglamento (UE) 2015/847 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativo a la información que acompaña a las transferencias de fondos. Sobre estas cuestiones, y su justificación, remito al considerando núm. 80 de la propuesta.

En dicha modalidad «online» es cierto que el papel de los bancos centrales en el tratamiento de datos es mínimo, pues las operaciones de liquidación han de diseñarse de manera que los datos no puedan utilizarse para identificar directamente a ningún usuario específico del euro digital[100]. Para ello, se recurrirá a técnicas de protección de la privacidad, como el cifrado o la seudonimización. No obstante, la situación es bien diferente en el caso de las entidades que proveen los servicios de pago, pues las mismas sí van a disponer de cuantiosa información acerca de los movimientos y operaciones en línea realizadas con euros digitales[101]. Información que podría ser utilizada con fines comerciales y que, en su caso, podría ser solicitada con motivo de procedimientos administrativos o judiciales.

Como otro factor en el que suele hacerse hincapié, a la hora de decantarse por los medios de pago digitales frente al efectivo, aparece el impacto medioambiental. Al respecto, es evidente que los billetes y monedas generan una huella ambiental, exigiéndose materias primas y energía para su manufactura, distribución y procesado al final de su vida útil. Sin embargo, también conviene señalar que este impacto ambiental del efectivo es reducido, equivaliendo el uso de los billetes por cada ciudadano y año a la conducción de ocho kilómetros en un vehículo de combustión[102]. Igualmente, el euro digital no sería tampoco neutro desde el punto de vista ambiental, pues su funcionamiento requeriría de terminales físicos y del consumo de energía para llevar a cabo la operativa y para liquidar las posiciones. Aunque al descartarse la utilización de tecnologías de registro distribuido —con un gran consumo de energía— se generaría una menor huella ambiental, se echan a faltar estudios sobre el impacto de las distintas alternativas para la articulación del euro digital[103].

A la vista de lo anterior se pone de manifiesto que el euro digital y el efectivo, pese a sus diferencias, pretenden guardar un cierto grado

---

[100] Según se dispone en el artículo 35 y en el considerando núm. 76 de la propuesta de Reglamento relativo a la instauración del euro digital.

[101] La situación respecto de estos sujetos se analiza en el artículo 34 de la propuesta de Reglamento relativo a la instauración del euro digital.

[102] De acuerdo con el estudio *Product Environmental Footprint study of euro banknotes as a payment instrument*, del Banco Central Europeo, de diciembre de 2023, pág. 16: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.pefreport202312~81e945e7aa.en.pdf

[103] Se espera que el euro digital utilice sistemas más eficientes, desde el punto de vista del consumo de energía, que los de registro distribuido. En particular, el elevado consumo energético de la tecnología de registro distribuido se ha puesto de manifiesto en estudios como el de CHAMANARA, S., GHAFFARIZADEH, S.A. y MADANI, K. (2023), «The Environmental Footprint of Bitcoin Mining Across the Globe: Call for Urgent Action», en *Earth's Future*, 11(10). Para aproximarse a cifras concretas pueden consultarse las cifras de consumo de energía suministradas por el Centro de Finanzas Alternativas de la Universidad de Cambridge, que ponen de manifiesto que solamente bitcoin representa cerca del 0,4% del consumo de energía eléctrica mundial.

de similitud. Ello facilitaría la penetración del euro digital entre los ciudadanos, reduciendo la suspicacia de quienes se decantan por el efectivo al confiar en algunas de sus cualidades intrínsecas. No obstante, aunque sea complicado realizar predicciones, pues existe un elevado grado de incertidumbre al respecto, el euro digital aparecería como un primer paso para la sustitución del efectivo. Así, la convivencia entre ambas herramientas sería coyuntural, manteniéndose hasta la consolidación de la actual tendencia de apuesta por los medios de pago digitales.

Esta tendencia claudicante del efectivo se pone de manifiesto, por ejemplo, entre los considerandos de la propuesta de Reglamento relativo a la instauración del euro digital, donde se afirma la utilidad del euro digital «en un contexto de una economía digitalizada en la que el efectivo presenta cada vez menos posibilidades de uso». En similar sentido, la exposición de motivos de dicha propuesta recoge que la «principal razón de la necesidad de crear el euro digital es que el dinero de banco central en forma física, es decir, el efectivo por sí solo, no es suficiente en la era digital para apoyar la economía europea». De este modo, parece que, según se avance en la digitalización de las actividades económicas, decaería progresivamente la justificación para la existencia del efectivo, salvo que los ciudadanos demuestren a los poderes públicos un especial apego por el mismo.

En todo caso, por el momento, y al margen de futuribles, el curso legal del efectivo se recoge en los Tratados de la Unión Europea y, previsiblemente, se desarrollará a través del derecho derivado, previéndose expresamente su coexistencia con el euro digital. Así, su eventual restricción o eliminación ulteriores requerirán la modificación de diversas normas jurídicas —no bastando con su inaplicación de facto.

VI. Conclusiones

La progresiva digitalización de un gran número de relaciones sociales y económicas, y el correlativo recurso a medios de pago de naturaleza digital, ha supuesto una minoración del uso de otras herramientas tradicionales, como el efectivo. Así, se aprecia una tendencia decreciente en el uso de un efectivo que, paulatinamente, se ve sustituido por el mayor auge de tarjetas y medios de pago vinculados a dispositivos móviles o a plataformas de pago por internet.

Pese a dicha tendencia general, existen sensibles diferencias en el uso de estos medios de pago por parte de distintos colectivos, atendiendo a variables tales como la edad, el nivel formativo o el tipo de transacción considerada. De este modo, el recurso diario al efectivo sigue siendo muy

relevante para los colectivos de mayor edad —especialmente de los 55 años en adelante— y en relación con transacciones de menor importe y entre particulares.

Esta resistencia del uso del efectivo se explicaría por la concurrencia de una pluralidad de factores. Así, a pesar de la mayor comodidad que suele asociarse con los medios de pago digitales, el efectivo destaca por características como su privacidad, la gratuidad en su uso, su sencillez, su inmediatez, la ausencia de intermediarios en las transacciones financieras o por facilitar la conciencia acerca de los gastos incurridos. De igual manera, el efectivo tiene la virtud de funcionar «offline» y de permitir los intercambios en caso de fallos endógenos o de ataques externos a los sistemas informáticos que disciplinan los pagos digitales.

La relevancia práctica del efectivo —aunque decreciente— se acompaña de una contrapartida jurídica. Y es que los billetes y monedas en euros son de curso legal, de acuerdo con lo dispuestos en los Tratados y en la jurisprudencia del TJUE. Ello supone que, con carácter general, los billetes y monedas denominados en euros han de ser aceptados en toda la eurozona por su valor nominal, produciéndose el efecto liberatorio de las obligaciones existentes.

Este imperativo europeo ha llevado a los Estados miembros —y en particular a los poderes públicos españoles— a tomar ciertas medidas orientadas a asegurar el mantenimiento del efectivo como medio de pago, permitiendo a los ciudadanos su uso habitual. Sin embargo, junto con el fomento del uso del efectivo, el ordenamiento de la Unión también reconoce la posibilidad de que los Estados miembros impongan restricciones adicionales a la aceptación de billetes y monedas euros, en el marco del ejercicio de sus competencias propias.

Dichas limitaciones serán viables siempre y cuando se respeten cumulativamente varios requisitos recogidos en la jurisprudencia del TJUE, que permiten compatibilizar la competencia exclusiva de la Unión en sede de política monetaria con otras competencias de los Estados miembros. En primer lugar, el legislador nacional no puede determinar el régimen jurídico del curso legal del efectivo ni llevar —de hecho o de Derecho— a cuestionar la posibilidad general de cumplir las obligaciones pecuniarias mediante el recurso a billetes y monedas, pues estas son consideraciones que corresponden a los poderes de la Unión. En segundo término, la limitación nacional habrá de ser necesaria, por derivar de la existencia de motivos de interés público que la amparen. En tercer lugar, dicha limitación necesaria tendrá que ser también idónea para lograr los objetivos de interés público pretendidos, de manera que las restricciones redunden positivamente en dichos objetivos. Por último, las limitaciones deberán ser proporcionadas al objetivo de interés público que se pretende lograr.

Con amparo en esta posibilidad, los Estados miembros han establecido multitud de restricciones o limitaciones fragmentarias al uso del efectivo, con amparo en consideraciones que van desde la evitación del fraude hasta la eficiencia en la gestión. Dichas restricciones son muestra de un poder público bifronte que, en lo que se refiere al uso de efectivo por los ciudadanos, promueve y reprime al mismo tiempo. Esta ambivalencia resulta criticable pues genera confusión en los destinatarios de las medidas que son, a la vez, tutelados para evitar la exclusión financiera y obligados o motivados a usar medios de pago digitales. Igualmente, esta «bipolaridad» del poder público convive con la detección de ciertas dificultades fácticas en la dispensación del efectivo o con la negativa a su aceptación por parte de algunos operadores.

Por ello, ante el riesgo de erosión del curso legal del efectivo —que viene impuesto por los Tratados— el legislador comunitario está tramitando una propuesta normativa, a fin de asegurar que el efectivo sigue siendo una alternativa eficaz para los ciudadanos europeos.

Mediante dicha propuesta se pretenden principalmente dos objetivos. En primer término, definir y regular con mayor precisión la condición del efectivo como moneda de curso legal, positivizando las características del mismo y los supuestos excepcionales que permiten rechazarlo. En segundo lugar, se busca asegurar el acceso sencillo de los ciudadanos a los billetes y monedas, pues de poco serviría asegurar la aceptación del efectivo si los potenciales pagadores experimentan graves dificultades en su obtención.

El logro de dichas metas se verificará mediante la ejecución de evaluaciones periódicas a cargo de los Estados miembros. Si, con motivo de las mismas, se apreciasen niveles de aceptación o accesibilidad subóptimos, el Estado miembro concernido vendrá obligado a adoptar e implementar las oportunas medidas correctoras. Al respecto, no se establece un catálogo de medidas cerrado, por lo que existirá un amplio abanico de alternativas en manos de las autoridades. Sin perjuicio de esta flexibilidad, si el Estado se mostrase indolente —o si las medidas propuestas no surtiesen los efectos previstos— se atribuye a la Comisión Europea un papel de garante, de manera que esta podría adoptar un acto de ejecución, estableciendo las medidas que estime adecuadas y fijando un plazo para su adopción.

Esta promoción del efectivo por parte de la Unión se inserta en un contexto más amplio, de transición, en el que se enmarca la apuesta por el euro digital, como divisa oficial que ha de satisfacer consideraciones geopolíticas y las nuevas necesidades de pago de la ciudadanía. Al margen de los cambios transcendentales que el euro digital produciría en el funcionamiento del sector crediticio, se cuestiona si el mismo desplazará totalmente a los billetes y monedas.

La propuesta de regulación sobre el euro digital —actualmente en tramitación— se refiere expresamente a la cuestión, afirmando que esta moneda digital será complementaria del efectivo. De hecho, el euro digital adoptará —no sin matices— algunas de las principales características básicas del efectivo, de manera que se repliquen sus atributos en un contexto digital. Ello facilitaría la penetración del euro digital entre la ciudadanía, reduciendo la suspicacia de quienes prefieren el efectivo al confiar en algunas de sus cualidades intrínsecas.

Pese a la pretendida convivencia entre monedas, y aunque existe todavía un elevado grado de incertidumbre al respecto, el euro digital aparece como un primer paso para la sustitución del efectivo. Así, la cohabitación de ambos instrumentos sería coyuntural, procediendo hasta la consolidación de la actual tendencia de apuesta por los medios de pago digitales. Según se avance en la digitalización de las actividades económicas y del sistema financiero, y salvo que los ciudadanos demuestren un singular apego por el efectivo, decaería progresivamente la justificación de su existencia. En esta línea claudicante apuntan también las limitaciones al uso del efectivo previamente referidas, impuestas por los poderes públicos para, entre otros motivos, lograr un mejor control del fraude.

En todo caso, al margen de futuribles, el curso legal del efectivo se recoge actualmente en el Derecho originario. Por ello, su eventual eliminación requeriría una compleja reforma de los Tratados, por oposición a la actual acumulación de sucesivas limitaciones parciales, que socaban «de facto» el curso legal del efectivo bajo la apariencia de que dicho curso legal está protegido. El respeto de nuestro marco jurídico exigiría una mayor valentía de los poderes públicos quienes, de considerar el efectivo como un medio caduco e incompatible con un sistema impositivo eficaz, habrían de asumir con naturalidad este hecho, explicarlo a la ciudadanía y promover la oportuna modificación de los Tratados.

VII. Bibliografía

ABARCA, V., CONEJOS, A., FUENTELSAZ, L. *et al.* (2021), *Análisis del papel del dinero en efectivo en áreas despobladas en España*. Universidad de Zaragoza.

ALLOZA, M., GONZÁLEZ-DÍEZ, V., MORAL-BENITO, E. *et al.* (2021), «El acceso a servicios en la España rural», en *Documentos Ocasionales del Banco de España*, 2122.

ALONSO, M., GUTIÉRREZ, E., MORAL-BENITO, E. *et al.* (2022), «La accesibilidad presencial a los servicios bancarios en España: comparación internacional y entre servicios», en *Documentos Ocasionales del Banco de España*, 2215.

BANCO DE ESPAÑA (2023), «La accesibilidad presencial a los servicios bancarios en España: Informe de seguimiento 2023» en *Documentos Ocasionales del Banco de España*, 2320.

BARREIRO, L., FERRANDO, L. y POSADA, D. (2023), «Uso, acceso y aceptación del efectivo en España: un análisis a partir del "Estudio sobre hábitos en el uso del efectivo" de 2023», en *Boletín Económico del Banco de España*, 1 2024/T1.

BELANDO GARÍN, B. (2019), «La contratación de servicios de comprobación por la CNMV. Análisis de los contratos de mistery shopping», en *Revista de Derecho del Mercado de Valores*, núm. 25.

CHAMANARA, S., GHAFFARIZADEH, S.A. y MADANI, K. (2023), «The Environmental Footprint of Bitcoin Mining Across the Globe: Call for Urgent Action», en *Earth's Future*, 11(10).

DAVIES, G. (2002), *A History of Money. From Ancient Times to the Present Day*. University of Wales Press.

DEL MAR, A. (1885), *A history of money in ancient countries from the earliest times to the present*. George Bell and sons.

ECHEBARRÍA SÁENZ, M. (2022), «Análisis y perspectivas del euro digital como moneda de curso legal», en A. MARTÍNEZ NADAL, M.J. BLANCO SÁNCHEZ y M. ECHEBARRÍA SÁENZ (Coords.), *Dinero digital y gobernanza TIC en la UE*, (págs. 313-350), Aranzadi.

GUTIÉRREZ, E., MORAL-BENITO, E., OTO-PERALÍAS, D. *et al.* (2023), «The spatial distribution of population in Spain: An anomaly in European perspective», en *Journal of Regional Science*, 63(3), págs. 728-750.

LAGUNA DE PAZ, J.C. (2023), «Regulación y supervisión financiera en la nueva economía digital global», en *Revista de Administración Pública*, núm. 220, págs. 271-294.

LASTRA LERALTA, R.M. (2022), «En defensa del dinero público digital», en *El trimestre económico*, 356, págs. 1007-1032.

LUCAS DURÁN, M. (2016), «La eliminación del dinero en efectivo y su sustitución por divisa electrónica como vía más eficaz para combatir el fraude y la elusión fiscales», en *Documentos del Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 12, págs. 1-28.

MARTÍN RODRÍGUEZ, J.M. (2021), «La limitación de pagos en efectivo ante el espejo. Especial atención a su discutido régimen sancionador y a las modificaciones introducidas por la Ley 11/2021, de 9 de julio», en *Estudios financieros.* En *Revista de contabilidad y tributación*, núm. 464, págs. 71-120.

MONTERO DOMÍNGUEZ, A. (2013), «Limitación al uso del efectivo como medio de pago», en J.M. TEJERIZO LÓPEZ (Dir.) y J. CALVO VÉRGEZ (Coord.), *Comentarios a la Ley de lucha contra el fraude fiscal: Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude*, (págs. 627-677), Aranzadi.

POSADA RESTREPO, D. (2021), «Infraestructura del efectivo y vulnerabilidad en el acceso al efectivo en España», en *Boletín Económico del Banco de España*, 3/2021.

SERRAT ROMANÍ, M. (2021), «El Euro Digital: ventajas, desafíos e implicaciones políticas», en *Revista de privacidad y derecho digital*, 6(24), págs. 89-135.

ZUNZUNEGUI PASTOR, F. (2023), «Exclusión financiera: actuaciones y propuestas», en *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 169, págs. 103-154.