
Plataforma Denaria

Hacia un marco regulatorio que garantice
el acceso efectivo y suficiente del dinero
en efectivo en España

Marzo

2026

ÍNDICE

Presentación	5
Parte A: El efectivo en la Unión Europea: situación actual y perspectivas (con especial atención a España)	7
1. Consideraciones introductorias	8
1.1. <i>El efectivo como bien público socialmente demandado y medio de pago de curso legal en la Unión Europea</i>	8
1.2. <i>El efectivo como principal medio de pago en la Unión Europea: una foto actual</i>	9
2. ¿Por qué es importante el efectivo?	13
2.1. <i>Principales funciones y ventajas del efectivo</i>	13
2.2. <i>El efectivo en situaciones de crisis</i>	15
3. Los riesgos actuales: ¿una desaparición del efectivo en ciernes?	18
3.1. <i>Consolidación de los medios de pago de naturaleza digital</i>	19
3.2. <i>Reducción de los puntos de acceso al efectivo</i>	23
3.2.1. <i>Mención especial al caso de España</i>	24
3.3. <i>Restricciones por parte de los poderes públicos</i>	26
3.3.1. <i>Limitaciones establecidas por la Unión Europea</i>	26
3.3.2. <i>Limitaciones establecidas por los Estados miembros</i>	26
3.3.2.1. <i>Las limitaciones en España</i>	29
3.4. <i>La introducción del euro digital: ¿cómo casa con el efectivo?</i>	31
4. Distribución, aceptación y acceso al efectivo: una panorámica europea, con especial atención a España	34
4.1. <i>Distribución, aceptación y acceso al efectivo en la Unión Europea: ¿un vacío legal?</i>	34
4.2. <i>Iniciativas para garantizar el acceso al efectivo en la Unión Europea</i>	36
4.2.1. <i>Iniciativas públicas</i>	36
4.2.2. <i>Iniciativas privadas</i>	37
4.2.3. <i>Iniciativas público-privadas</i>	38
4.3. <i>Iniciativas para garantizar la aceptación del efectivo en la Unión Europea</i>	39
4.4. <i>Iniciativas para garantizar el acceso al efectivo en España</i>	44
4.4.1. <i>Iniciativas públicas</i>	44
4.4.2. <i>Iniciativas privadas</i>	46
4.4.3. <i>Iniciativas público-privadas</i>	47
4.4.4. <i>Iniciativas políticas</i>	47
4.4.5. <i>Iniciativas populares</i>	48
4.5. <i>Iniciativas para garantizar la aceptación del efectivo en España</i>	48

Parte B: Un marco regulatorio para garantizar la provisión y el uso del efectivo en España	49
5. El efectivo como infraestructura crítica y activo de resiliencia del sistema de pagos	53
5.1. <i>El efectivo como infraestructura habilitante: continuidad, autonomía y función pública</i>	53
5.2. <i>Resiliencia: no como respuesta excepcional, sino como diseño permanente de normalidad</i>	54
5.3. <i>El plan de resiliencia del efectivo: finalidad, alcance y lógica de escenarios</i>	54
5.4. <i>Perímetro del sistema: por qué la resiliencia exige incluir la cadena logística</i>	55
5.5. <i>Conexión con los capítulos siguientes: resiliencia como criterio que ordena el “acceso”</i>	56
6. Curso legal y aceptación del efectivo: marco europeo, incertidumbre abierta y límites de la acción nacional	57
6.1. <i>Por qué la aceptación importa, aunque no sea objeto de la intervención nacional</i>	57
6.2. <i>El giro europeo: aceptación obligatoria, excepciones y public interest como zona de incertidumbre</i>	58
6.3. <i>Monitorización, indicadores y remedial measures: por qué el debate de aceptación se “operacionaliza”</i>	58
6.4. <i>Por qué la decisión nacional es concentrarse en acceso y resiliencia</i>	59
7. El acceso al efectivo como derecho instrumental, estándar funcional y reto de cohesión territorial	61
7.1. <i>El acceso al efectivo como derecho instrumental: inclusión, libertad de elección y cohesión</i>	61
7.2. <i>Del acceso “físico” al acceso “funcional”: suficiencia y efectividad</i>	62
7.3. <i>Retirada y depósito: por qué el acceso no puede definirse solo como “withdrawal”</i>	63
7.4. <i>Umbral: por qué se evita fijar cifras rígidas en la ley y se delega un marco técnico</i>	63
7.5. <i>Territorialización y vulnerabilidad: por qué los promedios nacionales no sirven</i>	64
7.6. <i>Acceso y resiliencia: normalidad y estrés como dos caras del mismo estándar</i>	64
8. Fallos de mercado y necesidad de obligaciones de servicio público: subsidiariedad, neutralidad y sostenibilidad del sistema	66
8.1. <i>El fallo de mercado: por qué el acceso al efectivo no se garantiza “por sí solo”</i>	66
8.2. <i>Acceso, resiliencia y “consistencia del sistema”: la sostenibilidad como condición del estándar</i>	67
8.3. <i>Por qué las obligaciones de servicio público deben ser subsidiarias y escalonadas</i>	67
8.4. <i>Neutralidad competitiva: cómo evitar que la corrección del fallo distorsione el mercado</i>	68
8.5. <i>Financiación residual: por qué es imprescindible separar “cumplimiento ordinario” de “déficit residual”</i>	69
8.6. <i>Implicaciones operativas: qué debe poder demostrarse para activar OSP</i>	69
9. Gobernanza del sistema del efectivo: roles, responsabilidades y coordinación institucional	71
9.1. <i>Por qué la gobernanza es el núcleo del problema: del “vacío de responsabilidad” a un sistema dirigible</i>	72
9.2. <i>Separación técnico-política: la regla de oro para evitar discrecionalidad y asegurar viabilidad</i>	72
9.3. <i>El perfil técnico requerido por la función: neutralidad, indicadores y capacidad de verificación</i>	73
9.4. <i>Gobernanza territorial: consulta y cooperación sin politizar el diagnóstico</i>	73

9.5. Gobernanza de datos: el sistema solo funciona si puede observarse (y auditarse)	74
9.6. Rendición de cuentas y reclamaciones: control democrático y canales efectivos sin duplicidad	74
9.7. Gobernanza para normalidad y para estrés: coordinación y activación en resiliencia	75
10. Sostenibilidad económica del sistema: financiación, reparto de costes y diseño del fondo residual	76
10.1. El coste de una infraestructura de interés general: por qué el efectivo no sigue la lógica “digital”	76
10.2. Externalidades positivas: por qué la sociedad se beneficia incluso cuando no usa efectivo	77
10.3. Principio central: separación entre cumplimiento ordinario y financiación residual	77
10.4. Compensación al coste neto y contabilidad separada: salvaguardas mínimas	79
10.5. El fondo como instrumento técnico: estructura cerrada, modelo de financiación abierto	80
10.6. Orden de magnitud y viabilidad: por qué la financiación residual es defendible	82
10.7. Sostenibilidad y resiliencia: el vínculo con el suelo mínimo de capacidades	82
11. Soluciones complementarias y colaboración público-privada: capilaridad, límites y condiciones de efectividad	84
11.1. Por qué son necesarias soluciones complementarias: capilaridad, eficiencia territorial y heterogeneidad	84
11.2. Primacía del régimen ordinario: por qué lo complementario no puede sustituir lo principal	85
11.3. Tipología de soluciones complementarias: potencial y límites	85
11.4. Del “punto de acceso” al “acceso efectivo”: criterios de funcionalidad aplicables a canales complementarios	86
11.5. Colaboración público-privada: reglas para alinear incentivos sin distorsionar responsabilidades	86
11.6. Integración en el ciclo de corrección: cuándo se activan y cómo se evalúan	87
11.7. Delimitación material: por qué los canales complementarios no deben reabrir el debate sobre aceptación	87
12. El efectivo en un ecosistema de pagos en transformación: neutralidad, coexistencia y riesgo de sustitución no deliberada	89
12.1. Transformación del sistema de pagos: pluralidad como estado natural del ecosistema	89
12.2. Neutralidad tecnológica y libertad de elección: la condición que evita exclusión implícita	90
12.3. El riesgo de sustitución no deliberada: cuando el efectivo cae por degradación de oferta, no por preferencia	90
12.4. Coexistencia con el euro digital y el giro europeo hacia preparedness	91
12.5. El efectivo como infraestructura de resiliencia: “preparedness by design” y normalidad operativa	91
12.6. Delimitación y compatibilidad: por qué el marco nacional se concentra en acceso y resiliencia	91
13. Conclusiones: de los principios de política pública a la arquitectura regulatoria adoptada	93
13.1. Punto de partida: un problema estructural, no coyuntural	93
13.2. Principios que ordenan el diseño: por qué se elige esta arquitectura (y no otra)	94
13.3. Cadena lógica de decisiones: cómo se llega a las opciones regulatorias	94
13.4. Mapa conceptual: principios, decisiones y lógica de la arquitectura	95
13.5. Cierre: posicionamiento estratégico y utilidad del marco en la fase europea actual	96

14. Referencias	97
Anexo: memoria económica	102

Presentación

La digitalización está imprimiendo profundos cambios en todas las esferas de la realidad económica y social. El mundo del dinero y las finanzas no es ajeno a esa transformación, marcada por el desarrollo de las monedas digitales, los *tokens* y los servicios financieros descentralizados (Decentralized finance o DeFi, por sus siglas), así como por la proliferación de nuevos actores tecnológicos y del ámbito de las telecomunicaciones que alteran las estructuras del mercado financiero tradicionales.

Nuestros hábitos de consumo y de pago evolucionan en consonancia con esa transformación. Así, las compras en línea y el recurso a medios de pago digitales se han consolidado en los últimos años, especialmente a raíz de la crisis provocada por la pandemia de la covid-19 y tras extender la falsa creencia de que el uso del efectivo generaría el contagio de la enfermedad. Como consecuencia, el dinero en efectivo decayó en ese año para mostrarse resiliente en la época postpandemia.

Esta realidad queda patente en los países de la Unión Europea, donde la minoración del uso del efectivo por parte de los ciudadanos para llevar a cabo sus transacciones cotidianas se explica por distintos elementos causales, entre los que se incluyen las mayores dificultades de acceso al efectivo derivadas de la reducción de la red de oficinas bancarias y cajeros automáticos, y el establecimiento por parte de los poderes públicos de limitaciones a la aceptación del efectivo atendiendo a distintas razones, incluyendo, principalmente, la prevención del fraude y el blanqueo de dinero.

En España, la reducción del número de puntos de acceso al efectivo ha sido particularmente acusada como consecuencia de la reestructuración bancaria derivada de la crisis financiera iniciada en 2007. En los entornos rurales, la percepción es que el acceso al efectivo resulta cada vez más difícil, lo que tiene consecuencias en términos de inclusión financiera de determinados colectivos, significativamente los mayores, quienes están menos familiarizados con las tecnologías digitales y quienes están afectados por algún tipo de discapacidad. A su vez, las Administraciones públicas han impuesto restricciones al uso y aceptación del efectivo, que se han plasmado en distintas normativas.

Lo anterior se produce en un escenario europeo marcado por tres grandes acontecimientos con implicaciones directas sobre la cadena de distribución, el acceso y el uso del efectivo. En primer lugar, está el establecimiento, por primera vez en el ámbito de la Unión Europea, de un límite a los pagos de grandes cantidades en efectivo. En segundo lugar, la discusión del proyecto legislativo orientado a garantizar el curso legal del efectivo en la zona del euro. Y, en tercer lugar, la futura creación de un euro digital. Iniciativas, estas, que ocultan cierta contradicción, pues consagran y restringen el uso del efectivo al mismo tiempo, lo que, a su vez, sugiere la ausencia de una visión clara a nivel europeo acerca de su futuro.

En fin, existe otra serie de cuestiones que justifica la reflexión acerca de la función del efectivo en nuestra sociedad de ahora en adelante. Los acontecimientos recientes han puesto de manifiesto la vulnerabilidad de la infraestructura de pagos digitales. Las interrupciones del suministro eléctrico, los fallos en las comunicaciones electrónicas, los ataques cibernéticos, las catástrofes naturales, incluso las guerras, son fenómenos, desgraciadamente, cada vez más frecuentes. A su vez, los sistemas de pago digitales están en gran medida controlados por un pequeño grupo de grandes empresas tecnológicas de fuera de Europa, lo que suscita dudas relacionadas con la dependencia tecnológica, la autonomía estratégica e incluso la seguridad nacional. Así, el dinero en efectivo se constituye en un elemento de resiliencia para los Estados miembros. Algo que ha quedado plasmado oficialmente en una posición reciente del Consejo de la Unión Europea. Cabe preguntarse, también, dónde quedan la libertad de elección de los individuos, su privacidad, su seguridad, en un mundo crecientemente *cashless*, siendo estas características mayoritariamente asociadas al uso del efectivo en las transacciones cotidianas.

Todo lo anterior revela la necesidad de contar con un marco regulatorio nacional que garantice el mantenimiento de la infraestructura necesaria para la distribución, el acceso y el uso del dinero en efectivo mientras siga formando parte de las preferencias de los ciudadanos, pues, como se verá a lo largo de las páginas del presente documento, parte de ese circuito está sometido a los vaivenes de las fuerzas de mercado, lo que, en última instancia, y sin un mandato legal claro que asegure la continuidad del efectivo, podría determinar su desaparición final.

Este es el trasfondo que subyace a la elaboración del presente informe y de la propuesta legislativa anexa, cuya ejecución técnica ha corrido a cargo de la consultora Análisis Económico Integral (AEI). Ambos documentos son fruto de una combinación del análisis de fuentes de información secundarias y de las aportaciones de expertos muy conocedores del asunto objeto de estudio.

Parte A: El efectivo en la Unión Europea: situación actual y perspectivas (con especial atención a España)

1. Consideraciones introductorias

1.1. *El efectivo como bien público socialmente demandado y medio de pago de curso legal en la Unión Europea*

El efectivo es el único dinero de curso legal en la zona del euro. Esto significa que los billetes y monedas de euro deben ser, con carácter general, aceptados por su valor nominal o facial y que tienen la capacidad de liberar a los deudores de sus obligaciones de pago. Así, los acreedores solo podrán rechazar el dinero efectivo cuando exista un acuerdo expreso entre el beneficiario de una obligación de pago y el deudor que determine el uso de otros medios de pago alternativos¹, si bien los Estados miembros de la Unión Europea, en el ejercicio de sus competencias, pueden establecer limitaciones a la regla general de admisión de los billetes y monedas de euro como dinero de curso legal por motivos de interés público, siempre y cuando tales limitaciones sean proporcionadas a dicho objetivo². En este sentido, la condición de curso legal del efectivo implica únicamente su aceptación de principio y no una aceptación absoluta³.

Igualmente, el efectivo es dinero público, por contraposición al dinero privado vinculado al resto de los medios de pago. Así, los Estados miembros cuya moneda es el euro deben velar por su aceptación y accesibilidad⁴. Igualmente, garantizar un acceso suficiente al efectivo es una condición *sine qua non* para preservar la efectividad de su condición de curso legal⁵.

¹ No existe una definición jurídicamente vinculante del concepto de “curso legal”, que no está definido en el Derecho primario o derivado de la Unión Europea. Sus aspectos fundamentales están establecidos en la 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), y, más recientemente, en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 26 de enero de 2021, en los asuntos acumulados C-422/19 y C-423/19, Dietrich y Häring (ECLI:EU:C:2021:63). La propuesta de Reglamento, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el curso legal de los billetes y monedas en euros (2023/0208 (COD)), que se encuentra actualmente en tramitación y que se analizará a lo largo de las páginas del presente informe, define y regula, por primera vez en el Derecho derivado, el curso legal del efectivo.

² Véase el apartado 3.3.2. del presente documento.

³ ECLI:EU:C:2021:63

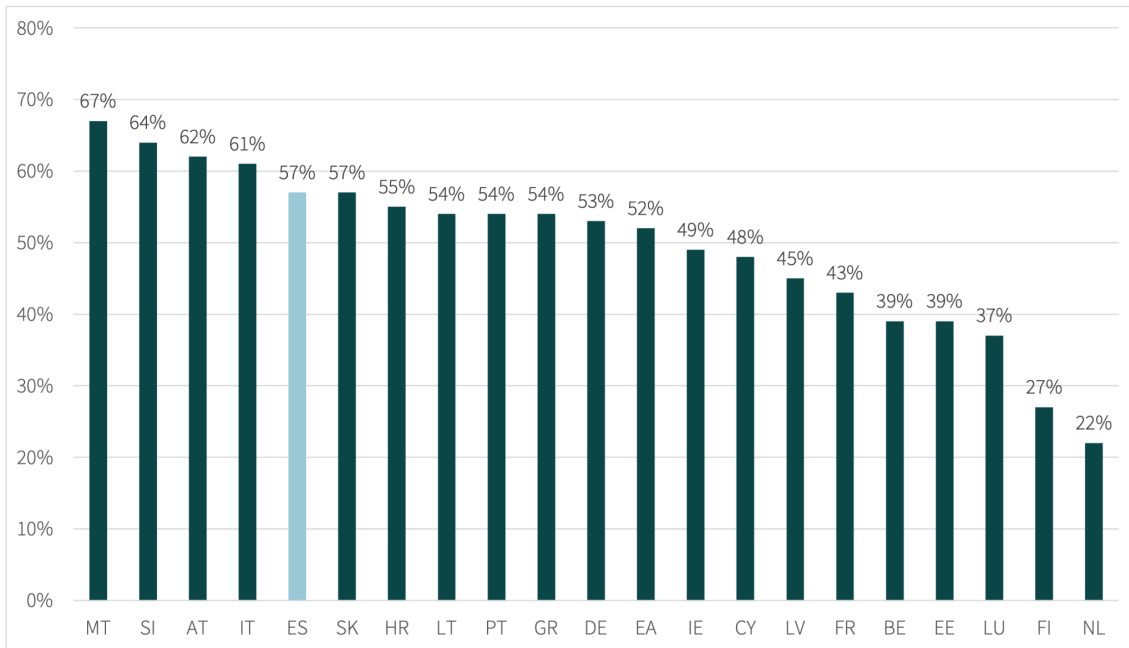
⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una Estrategia de Pagos Minoristas para la UE.

⁵ Dictamen del BCE sobre la obligación de las entidades de crédito de ofrecer un servicio bancario universal y garantizar una dispersión mínima de los cajeros automáticos (CON/2023/2025), apartado 2.2, y Dictamen del BCE sobre una propuesta de reglamento relativo al curso legal de los billetes y monedas en euros (CON/2023/31), apartado 1.2.

1.2. El efectivo como principal medio de pago en la Unión Europea: una foto actual

El efectivo es el método de pago más utilizado en la zona del euro, tanto en las compras en comercios físicos como en los pagos entre particulares. Así, atendiendo a los datos contenidos en la encuesta SPACE⁶ elaborada por el BCE, en el año 2024 el 52% de las transacciones en establecimientos físicos se realizaron en efectivo. En el caso de los pagos entre particulares, ese porcentaje se situó en el 41%. Los gráficos 1 y 2 muestran el desglose por países.

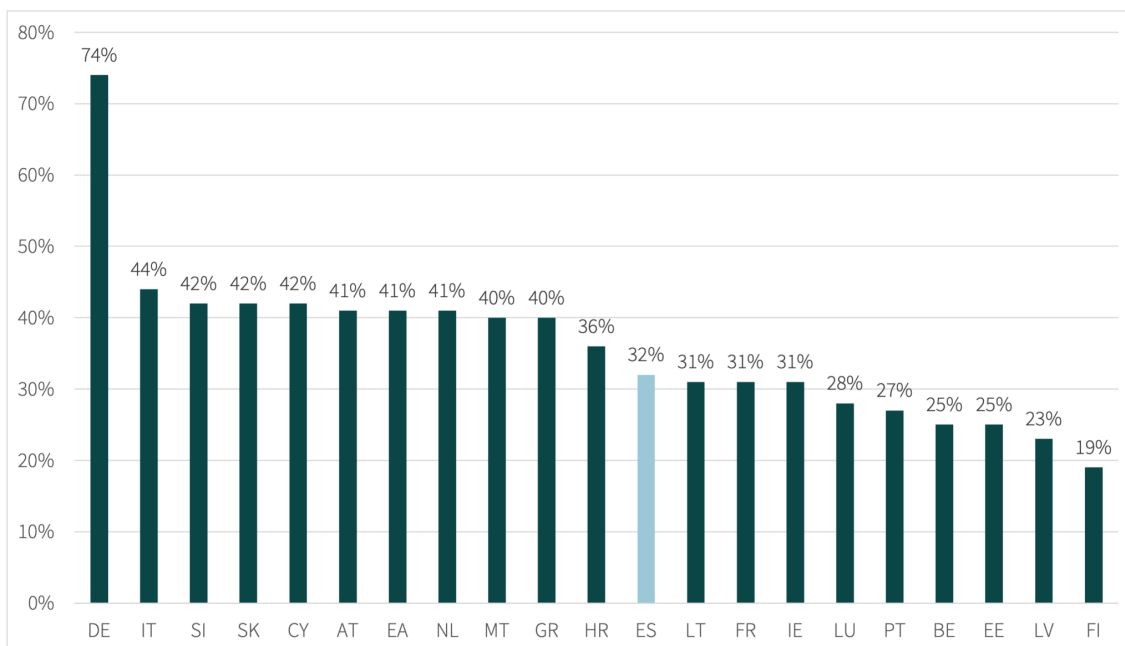
Gráfico 1. Uso del efectivo en las transacciones en comercios físicos en los países de la eurozona (% sobre el total de las transacciones realizadas en comercios físicos)



Fuente: BCE (2024a)

⁶ Siglas inglesas de *Study on the payment attitudes of consumers in the euro area*.

Gráfico 2. Uso del efectivo en los pagos entre particulares en los países de la eurozona (% sobre el total de los pagos entre particulares)



Fuente: BCE (2024a)

Igualmente, el efectivo es el método de pago más ampliamente aceptado por las empresas en los países de la eurozona (el 88% de ellas lo aceptó en 2024). Valoran, sobre todo, su seguridad y fiabilidad⁷.

En España, el efectivo también es el medio de pago más utilizado por la población. Según el “Estudio sobre hábitos en el uso del efectivo” realizado por el Banco de España, en el año 2025, el 98% de la población en España poseía efectivo, el 97% lo utilizaba y el 55% lo hacía a diario. Para el 57% de la población, constituyó el medio de pago más habitual.

Estas cifras generales esconden diferencias en función de las características sociodemográficas de la población. Así, el efectivo se usa mayoritariamente entre los colectivos de mayor edad y quienes poseen menores niveles de estudios. Esto se da tanto en la eurozona como en el ámbito nacional (tablas 1 y 2). En los países de la zona euro, el efectivo también se usa más para los pagos de pequeñas cantidades, en comercios, supermercados y restaurantes.

⁷ Según datos recogidos en la encuesta del BCE sobre el uso del efectivo por parte de las empresas de la eurozona correspondiente al año 2024 (*Use of cash by companies in the euro area in 2024*).

Tabla 1. Medio de pago principal según características sociodemográficas (España, establecimientos físicos)

	Efectivo
18-24 años	32%
25-34 años	36%
35-44 años	48%
45-54 años	58%
55-64 años	66%
65 años y más	79%
Estudios básicos	77%
Estudios medios	53%
Estudios superiores	39%

Fuente: Banco de España (2025)

Tabla 2. Medio de pago principal según características sociodemográficas (eurozona, establecimientos físicos)

	Efectivo
18-24 años	45%
25-39 años	47%
40-54 años	51%
55-64 años	54%
65 y más años	57%
Estudios básicos	56%
Estudios medios	53%
Estudios superiores	46%

Fuente: BCE (2024a)

Cuadro 1. Las reservas de efectivo en el hogar: importancia creciente... especialmente entre los jóvenes⁸

En los últimos años, especialmente desde la pandemia de covid-19, la población tiende cada vez más a guardar reservas de efectivo en sus hogares. Los jóvenes son quienes han acusado con más intensidad esta tendencia. La conciencia acerca de la importancia del efectivo también ha venido creciendo de manera generalizada, incluyendo entre los jóvenes.

⁸ Clipal y Zamora-Pérez (2025)

2. ¿Por qué es importante el efectivo?

2.1. Principales funciones y ventajas del efectivo

El dinero en efectivo ofrece distintas ventajas que determinan que constituya el medio de pago más utilizado por los ciudadanos. El efectivo destaca, en primer lugar, por constituir el único medio de pago de curso legal, lo que implica que no puede ser rechazado, salvo que existan motivos legítimos y de buena fe, en consonancia con el principio de proporcionalidad, y siempre y cuando se den circunstancias concretas que escapen al control del beneficiario. En este sentido, un pago en efectivo podría denegarse excepcionalmente cuando el valor del billete entregado para saldar una deuda sea desproporcionado con respecto a la cantidad a liquidar⁹. Igualmente, los pagos en efectivo podrán rechazarse cuando, antes del pago, el beneficiario y el pagador hayan acordado el uso de un medio de pago distinto.

Asimismo, el efectivo garantiza la libertad de elección y la plena privacidad de quienes lo utilizan, por contraposición a otros métodos de pago digitales, incluido el euro digital, asegurando el cumplimiento de derechos fundamentales como la protección de datos personales y de la identidad. El efectivo contribuye a la inclusión social y permite liquidar pagos de forma inmediata y segura frente al fraude o la ciberdelincuencia y en situaciones de fallo sistémico de la red eléctrica o de las telecomunicaciones, frente a las que, en cambio, los sistemas de pago digitales son completamente vulnerables. Por último, la población valora el efectivo por permitir una mejor gestión de los gastos y por motivos de precaución frente a situaciones de crisis o emergencias sobrevenidas.

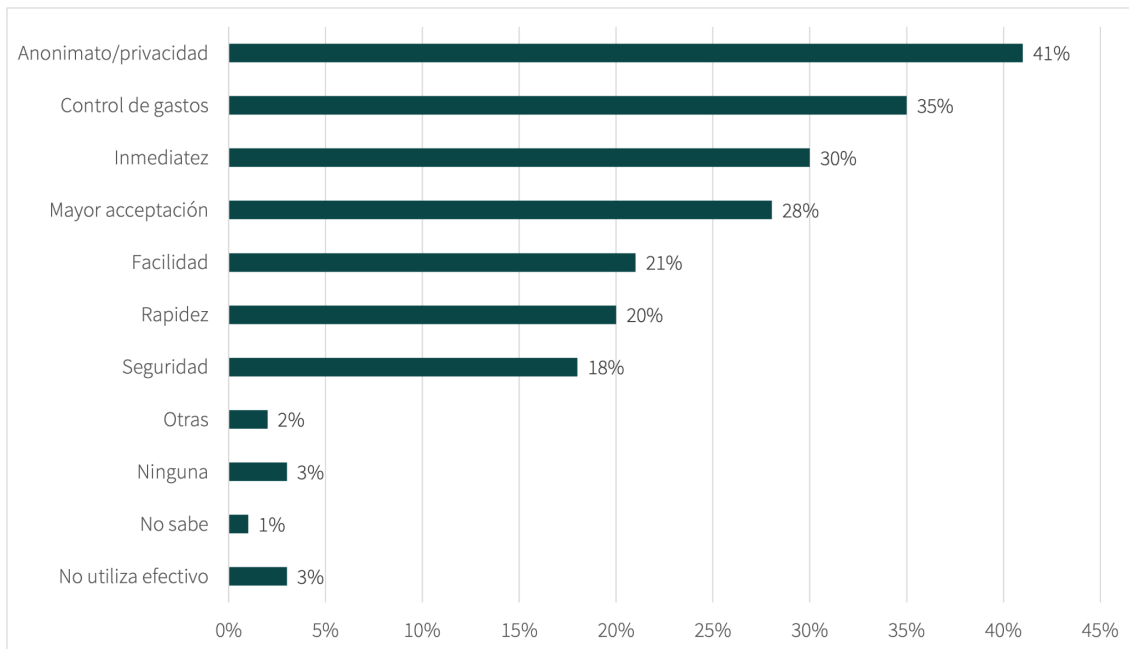
Los atributos citados contribuyen a explicar que el 62% de los ciudadanos en los países de la zona del euro consideren que contar con la posibilidad de pagar en efectivo es muy importante o bastante importante. Valoran, sobre todo, el anonimato y la privacidad que permite el uso del efectivo, la mayor conciencia que permite sobre los gastos, y su inmediatez (gráfico 3)¹⁰. De hecho, en la eurozona, las ventajas del efectivo son ampliamente percibidas por la población, lo que constituye una característica diferencial con respecto a otras áreas económicas avanzadas del mundo con menores niveles de uso del efectivo¹¹.

⁹ Según lo establecido en el artículo 5 de la Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al curso legal de los billetes y monedas en euros (COM (2023) 364 final).

¹⁰ BCE (2024a)

¹¹ Zamora-Pérez *et al.* (2024)

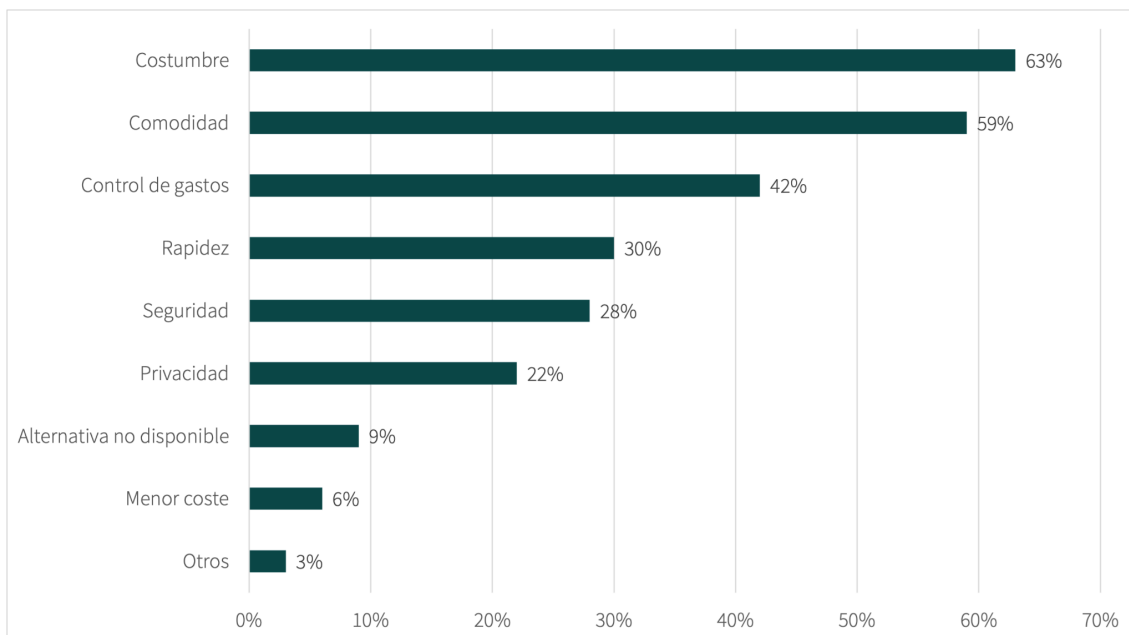
Gráfico 3. Razones por las que se usa el efectivo en la eurozona (2024)



Fuente: BCE (2024a)

En el caso de España, el 63% de la población considera que contar con la posibilidad de pagar en efectivo es importante o muy importante. Los ciudadanos lo utilizan sobre todo por una cuestión de hábitos o costumbre, pero también por su comodidad, su utilidad como herramienta de control de gastos, su inmediatez, seguridad y privacidad¹² (gráfico 4).

Gráfico 4. Razones por las que se usa el efectivo en España (2025)



¹² Banco de España (2025)

Fuente: Banco de España (2025)

Hay, además, otras razones¹³ que se encuentran detrás de la resistencia del efectivo, que, a pesar de los vaticinios de larga data acerca de su extinción¹⁴, mantiene su preponderancia. Entre ellas se incluyen que el efectivo no es perfectamente intercambiable por otros medios de pago electrónicos¹⁵; que la adopción de soluciones de pago alternativas trae consigo una serie de costes asociados; y que el efectivo es especialmente relevante para ciertos grupos demográficos y en determinados escenarios¹⁶.

2.2. *El efectivo en situaciones de crisis*

La importancia del efectivo se pone de manifiesto con especial intensidad en situaciones de crisis. La literatura académica demuestra que las crisis son un determinante clave del aumento de la demanda de efectivo por parte de la población¹⁷. Como dato ilustrativo, la tasa de crecimiento anual de billetes de euro en circulación se multiplicó por más de dos durante la crisis financiera de 2008 y la posterior crisis europea de deuda soberana¹⁸.

Más recientemente, Faella y Zamora-Pérez (2025) han estudiado el papel del efectivo como activo refugio e instrumento de pago esencial en momentos de incertidumbre elevada como los vividos al calor de la pandemia provocada por la covid-19, el inicio de la guerra en Ucrania o el llamado “gran apagón” que tuvo lugar en España en abril de 2025. El estudio pone de manifiesto cómo, ante tales circunstancias, se producen rápidos incrementos en la demanda y las retiradas de efectivo por parte de la población, que busca acumular dinero para hacer frente a sus necesidades de liquidez y gasto y por razones de precaución.

Así, durante los confinamientos provocados por la pandemia, los ciudadanos recurrieron al efectivo para cubrir sus necesidades de liquidez más inmediatas. Más adelante, lo acumularían por motivos de precaución y no tanto para hacer frente a las

¹³ Clipal y Zamora-Pérez (2025)

¹⁴ Uno de los primeros vaticinios acerca de la extinción del dinero en efectivo data del año 1968. Entonces, Jack Lefler visionó la emergencia de una sociedad *cashless* que usaría una única tarjeta de identificación para cualquier tipo de transacción.

¹⁵ De acuerdo con Dalinghaus (2019), el efectivo es una infraestructura pública irremplazable. Se trata de un sistema complejo de relaciones y tecnologías del que dependen las formas de pago digitales, que no pueden ser sino complementarias al dinero en efectivo.

¹⁶ Bagnall *et al.* (2016) encuentran que el efectivo se usa con especial intensidad en bares y restaurantes de comida rápida y también en los pequeños establecimientos de alimentación.

¹⁷ El lector interesado en el estudio pormenorizado de este particular puede remitirse a Rösl y Seitz (2021).

¹⁸ Cipollone (2025)

transacciones cotidianas, en las que el uso del de los billetes y monedas cayó sensiblemente debido al temor al contagio¹⁹.

El inicio de la guerra de Rusia contra Ucrania también trajo consigo un aumento en la demanda de efectivo por parte de la población, tanto en la propia Ucrania como en los países colindantes, entre ellos Estonia, Letonia o Lituania. La emisión de efectivo en esos países se incrementó un 36% en el mes siguiente al comienzo de la guerra. Detrás de ese aumento se encuentran, entre otros factores, el miedo a posibles ciberataques o agresiones con impacto en infraestructuras digitales críticas, frente a los cuales los sistemas de pago *cashless* son muy vulnerables.

En España, el “gran apagón” que se produjo a finales de abril de 2025 provocó un fallo generalizado de las telecomunicaciones y de los sistemas de pago digitales, siendo el efectivo el único medio de pago operativo. En las zonas que no se vieron afectadas por la caída de la red y las telecomunicaciones, se produjo un fuerte incremento de las retiradas de dinero en efectivo, lo que se asocia con motivos de precaución. En las zonas que sí que estuvieron afectadas, también se dispararon las retiradas de efectivo en los días siguientes al “apagón”, tanto por una razón de precaución como para aprovisionarse de nuevo de efectivo.

Las autoridades nacionales y europeas han cobrado conciencia del rol crítico del efectivo ante situaciones como estas. Se trata de múltiples riesgos de naturaleza muy diferente, que van desde las pandemias, los ciberataques, la manipulación de información, las crisis geopolíticas y las guerras, y los sabotajes a infraestructuras críticas, hasta los sucesos climáticos extremos y los desastres naturales. Eventos que pueden suponer, de un modo u otro, interrupciones graves de la infraestructura digital y de las comunicaciones y, por tanto, de los sistemas de pagos digitales, que, a su vez, están en manos de grandes corporaciones tecnológicas de fuera de la Unión Europea, lo que supone una vulnerabilidad añadida. Son riesgos de baja probabilidad, pero que, por desgracia, ocurren con cada vez mayor frecuencia, lo cual no hace sino poner claramente de relieve la importancia de la infraestructura del efectivo como ancla de seguridad.

En este contexto, distintos Estados miembros y la Comisión Europea recomiendan a los hogares mantener reservas de efectivo suficientes para cubrir sus necesidades básicas ante emergencias y situaciones sobrevenidas. En los Países Bajos y en Austria, por ejemplo, las autoridades aconsejan mantener reservas de entre 70 y 100 euros por cada uno de los miembros de los hogares, de modo que puedan cubrir sus necesidades básicas durante unas 72 horas. En Alemania, el Foro Nacional del Efectivo vigila de cerca

¹⁹ Con respecto a esta cuestión, Tamele *et al.* (2021) concluyeron que el riesgo de contagio del virus SARS-CoV-2 era muy reducido y que los temores por parte de la ciudadanía fueron alimentados y sobredimensionados por las declaraciones de las autoridades y en los medios de comunicación.

el papel del dinero en metálico en las situaciones de crisis y emergencias²⁰. Por su parte, la “Estrategia de preparación de la Unión” (*EU preparedness union strategy*, en inglés), lanzada a comienzos de 2025 por la Comisión Europea, contempla la elaboración de un paquete de directrices para lograr la autosuficiencia de la población durante al menos 72 horas en situaciones de crisis o emergencia. Si bien esas directrices aún no han sido publicadas, la Comisión adelantó a través de distintos canales oficiales²¹ que, junto con otros bienes y elementos esenciales como el agua o las medicinas, el efectivo formará parte del “kit de emergencia” que deberán mantener los hogares europeos.

En relación con lo anterior, el efectivo debe funcionar con normalidad y de manera continuada, de modo que la población pueda acceder a él y utilizarlo de forma cotidiana en función de sus necesidades. El efectivo, por tanto, no puede entenderse solo como una solución de emergencia. El efectivo necesita una masa crítica suficiente en circulación, de tal manera que su menor uso provocaría un debilitamiento de su infraestructura (reducción de oficinas bancarias y cajeros automáticos, por ejemplo), lo que afectaría a su disponibilidad frente a situaciones de crisis o contingencias sobrevenidas²².

Adicionalmente, el Consejo de la Unión Europea ha identificado el efectivo como un elemento clave de resiliencia frente situaciones de crisis que pongan en riesgo la viabilidad de los sistemas de pago. En concreto, ha sugerido que los Estados miembros implementen planes nacionales de resiliencia del efectivo para asegurar que los ciudadanos puedan acceder al efectivo y utilizarlo como medio de pago en circunstancias de crisis que dejen fuera de funcionamiento los sistemas de pago electrónicos²³.

²⁰ Bundesbank (2024)

²¹ <https://x.com/hadjalahbib/status/1904858985972351264?s=20>

²² Nonain (2025)

²³ Consejo de la Unión Europea (2025)

3. Los riesgos actuales: ¿una desaparición del efectivo en ciernes?

Como ya se ha visto, el efectivo es el principal medio de pago en la eurozona. Los billetes y monedas de euro son, por razones muy diversas, importantes para el conjunto de la población, especialmente para los mayores y/o aquellos colectivos con menores conocimientos digitales.

De hecho, en la mayoría de las economías del mundo, la demanda de efectivo ha crecido en años recientes, con solo algunas grandes excepciones, entre las que destaca el caso de Suecia, que, durante un tiempo, mostró un comportamiento divergente, tendente a la desaparición del efectivo. Los estudiosos de su caso lo catalogaron como un *outlier* y no tanto de un *trendsetter* en ese sentido²⁴. Lo más reseñable del caso de Suecia es que el país empezó a legislar en 2021 para poner freno a su proceso de conversión en una sociedad *cashless*²⁵. En estos momentos, el Gobierno sueco trabaja en una nueva legislación orientada a reforzar la obligación de aceptación del efectivo en distintos ámbitos, incluyendo el pago de tasas públicas relacionadas con servicios de asistencia sanitaria o la emisión de documentos de identidad, entre otros, y los pagos de productos de primera necesidad²⁶.

No obstante, lo anterior no oculta que en los últimos años se viene apreciando una disminución del uso del efectivo²⁷, tanto en los pagos en comercios físicos como entre particulares (gráficos 3 y 4). Así, mientras que en el año 2019 el 72% de los pagos en establecimientos físicos en la eurozona se realizaba en efectivo, en 2024 ese porcentaje cayó hasta el 52%. En el caso de los pagos entre particulares, se aprecia la misma tendencia: en el año 2019, el 86% de esos pagos se realizaba en efectivo y en 2024, solo el 41%.

Detrás de esta tendencia decreciente en el uso del efectivo se encuentran factores de demanda, vinculados a cambios en los hábitos y patrones de consumo de la población (incluyendo una mayor inclinación por el comercio online y la creciente preferencia por métodos de pago de naturaleza digital), y de oferta, que tienen que ver, entre otros, con

²⁴ En este sentido, véase Demertzis y Martins (2023), Armelius *et al.* (2020) y Ashwood y Goodhart (2020).

²⁵ Véase el apartado 3 (“The position of cash as legal tender needs strengthening”) del *Payments Report 2021* del banco central sueco. <https://www.riksbank.se/en-gb/payments--cash/payments-in-sweden/payments-report-2021/3.-the-riksbanks-work-and-policy/the-position-of-cash-as-legal-tender-needs-strengthening/>

²⁶ Sveriges Riksbank (2025)

²⁷ El uso del efectivo para realizar transacciones en la eurozona mantiene, desde hace unos años, una tendencia decreciente. Sin embargo, al mismo tiempo, se está produciendo un aumento de la demanda de efectivo. Zamora-Pérez (2021) se refiere a este fenómeno como la “paradoja de los billetes” y se explica por el aumento de la demanda de euros como depósito de valor.

las dificultades para acceder al efectivo y con la promoción por parte de las entidades bancarias de los pagos con tarjeta debido a las comisiones asociadas a su uso. Ambas vertientes, demanda y oferta, están correlacionadas, de tal manera que la segunda retroalimenta los cambios de hábitos de los ciudadanos.

Adicionalmente, hay otro elemento causal subyacente a la reducción de los volúmenes de efectivo, y es que existen intereses comerciales que impulsan el desarrollo de otras formas de dinero digital más lucrativas²⁸. La propia Comisión Europea reconoce la existencia de un riesgo cierto de paulatina sustitución del dinero del banco central por otras formas de dinero privadas y digitales²⁹. En este sentido, solo un marco jurídico sólido que afiance el curso legal del efectivo podrá garantizar que los billetes y monedas de euro puedan competir con esos otros medios de pago privados y digitales.

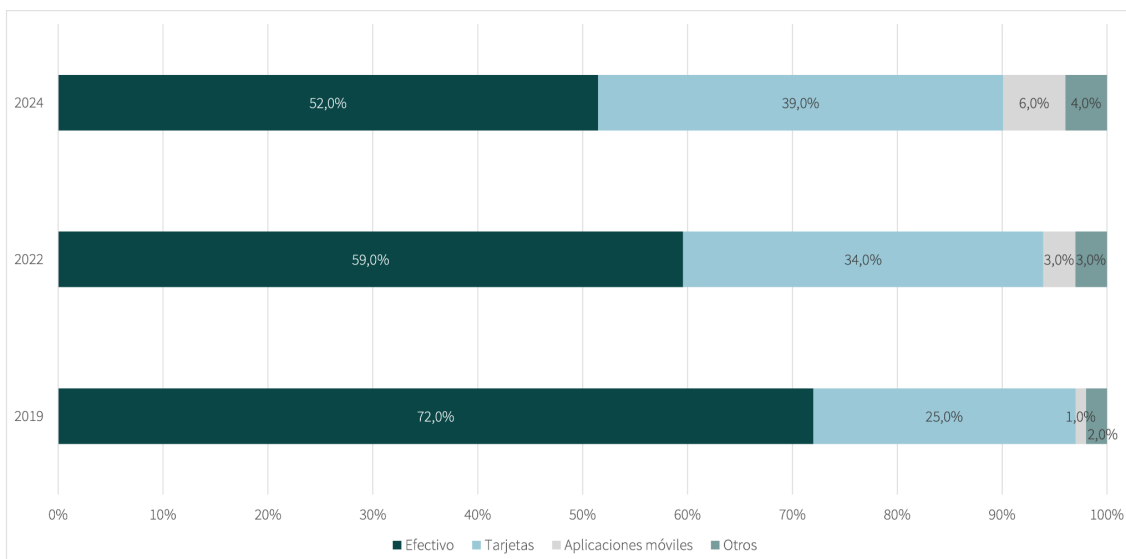
3.1. Consolidación de los medios de pago de naturaleza digital

El espacio que ha ido dejando el efectivo lo han cubierto otros medios de pago de naturaleza digital. Así, según se aprecia en el gráfico 5, en 2019 el 25% de los pagos en establecimientos físicos se realizaba con tarjeta; en 2024, ese porcentaje se situó en el 39%. Igualmente, en 2019, los pagos realizados a través de aplicaciones móviles apenas representaban el 1% del total de los pagos realizados en los comercios físicos y en 2024 ya suponían el 6%. En el caso de los pagos entre particulares (gráfico 6), en 2019, los realizados con tarjeta y móviles representaban el 7% del total; en 2024 ya representaban el 36%.

²⁸ ESTA (The Cash Management Companies Association, 2024)

²⁹ Véase el estudio de impacto acerca de las propuestas legislativas contenidas en el Paquete de la moneda única (SWD(2023) 233 final).

Gráfico 5. Uso de medios de pago en las transacciones en comercios físicos en la eurozona (% del total de los pagos en comercios físicos)³⁰



Fuente: BCE (2024a)

Gráfico 6. Uso de medios de pago entre particulares en la eurozona (% del total de los pagos entre particulares)

Fuente: BCE (2024a)

En España, de acuerdo con datos del Banco de España (2025), también se aprecia una tendencia decreciente en el uso del efectivo. Así, en 2025, el 57% de las transacciones en establecimientos físicos se realizó en efectivo, frente al 59% de 2024³¹. En el caso de los pagos entre particulares, esos porcentajes se situaron en el 57% y el 63%, respectivamente. Igualmente, en el año 2025, los dispositivos móviles fueron el medio de pago más utilizado en establecimientos físicos para el 15% de la población (tabla 3), cuando en 2019, antes de la pandemia de la covid-19, su uso era residual. En el caso de los pagos entre particulares (gráfico 7), destaca el crecimiento en el uso de aplicaciones móviles como Bizum, que en 2025 constituyó el medio de pago más habitual para el 37% de los ciudadanos.

³⁰ La categoría “Tarjetas” incluye tarjetas físicas de crédito y débito y tarjetas de prepago. La categoría “Otros” incluye cheques bancarios, transferencias bancarias, tarjetas de regalo y fidelidad, entre otras.

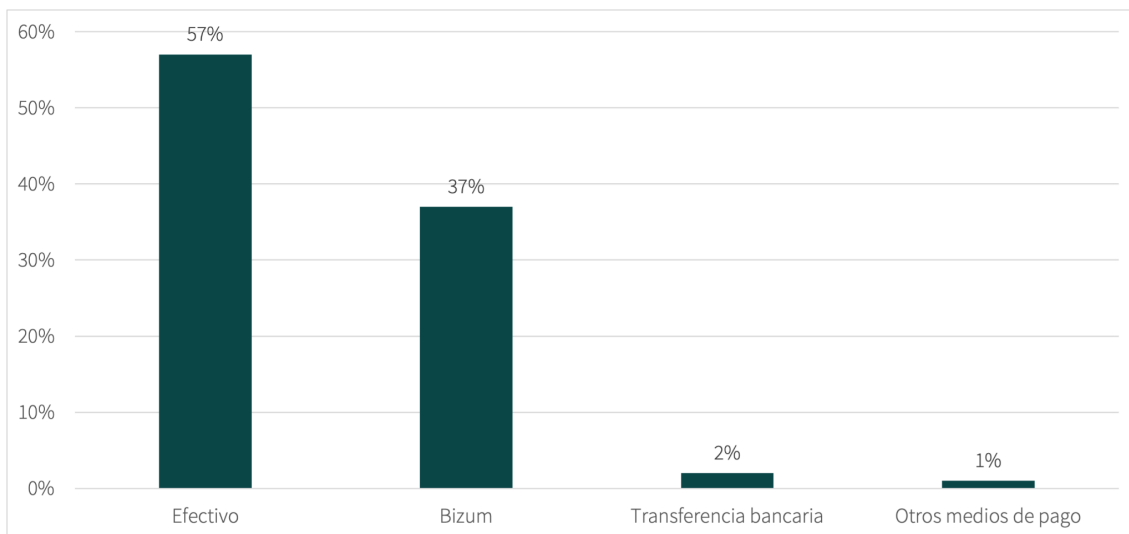
³¹ Última edición de la encuesta SPACE con datos para España.

Tabla 3. Medios de pago en establecimientos físicos (España, 2025, % población)

	Efectivo	Tarjetas	Dispositivos móviles
Posee	98%	89%	39%
Utiliza	97%	85%	34%
Utiliza diariamente	55%	28%	16%
Medio de pago principal	57%	27%	15%

Fuente: Banco de España (2025)

Gráfico 7. Medio de pago más habitual entre particulares (España, 2025, % población)



Fuente: Banco de España (2025)

De nuevo, se dan diferencias en función de las características sociodemográficas de la población (tabla 4). Así, los jóvenes y quienes tienen estudios superiores tienden a usar más los dispositivos móviles para realizar sus pagos. En el caso de las tarjetas, no existen diferencias significativas según la edad, si bien se aprecian en términos de nivel de estudios (se utilizan más por parte de quienes tienen estudios medios y superiores). A nivel de la eurozona, se dan diferencias en el mismo sentido (tabla 5).

Tabla 4. Medio de pago principal según características sociodemográficas (España, establecimientos físicos, % población)

	Efectivo	Tarjetas	Dispositivos móviles
18-24 años	32%	28%	39%
25-34 años	36%	29%	36%
35-44 años	48%	33%	19%
45-54 años	58%	32%	10%
55-64 años	66%	27%	7%
65 años y más	79%	19%	2%
Estudios básicos	77%	17%	6%
Estudios medios	53%	30%	17%
Estudios superiores	39%	36%	24%

Fuente: Banco de España (2025)

Tabla 5. Medio de pago principal según características sociodemográficas (eurozona, establecimientos físicos, % población)

	Efectivo	Tarjetas	Dispositivos móviles
18-24 años	45%	38%	10%
25-39 años	47%	40%	9%
40-54 años	51%	39%	6%
55-64 años	54%	38%	4%
65 y más años	57%	37%	3%
Estudios básicos	56%	36%	4%
Estudios medios	53%	38%	5%
Estudios superiores	46%	42%	8%

Fuente: BCE (2024a)

Finalmente, y relacionado con lo anterior, la encuesta SPACE del BCE muestra que los colectivos de población más mayores son los que más asistencia requieren a la hora de utilizar medios de pago digitales. En concreto, en el año 2024, el 18% de los mayores de 65 años y el 13% de quienes tenían entre 55 y 64 años necesitaron ayuda o rechazaron

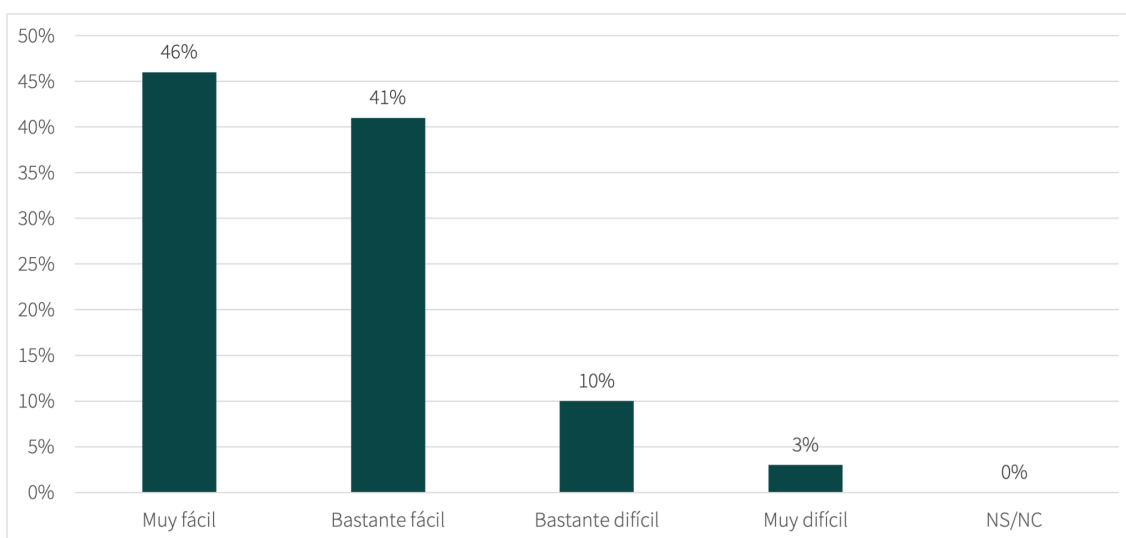
realizar pagos mediante sistemas digitales. Ello se explicaría por sus menores conocimientos digitales o por la falta de acceso a dispositivos digitales.

3.2. Reducción de los puntos de acceso al efectivo

Dado que el dinero en efectivo constituye el principal medio de pago para la mayoría de la población, es fundamental garantizar que quienes quieran emplearlo, ciudadanos y empresas, puedan acceder a él fácilmente y sin necesidad de incurrir en costes significativos. De este modo, se contribuye a garantizar la libertad de elección individual y la inclusión financiera de la población.

En la eurozona, acceder al dinero en efectivo (principalmente, a través de oficinas bancarias y cajeros automáticos) es muy fácil o bastante fácil (así lo considera el 87% de los ciudadanos, según se muestra en el gráfico 8). La mayoría de los ciudadanos (46%) integran las retiradas de efectivo en sus actividades cotidianas, combinándolas con compras o actividades de ocio. Por su parte, un 26% de ellos tiene que realizar un desplazamiento exclusivamente para retirar efectivo. En general, el acceso al efectivo no es una cuestión que genere preocupación en la eurozona³².

Gráfico 8. Facilidad de acceso (retiradas) al efectivo (eurozona, 2024)



Fuente: BCE (2024a)

Sin embargo, la infraestructura de acceso al efectivo tradicional, esto es, las oficinas bancarias y los cajeros automáticos, ha venido debilitándose en años recientes. La tabla 6 muestra cómo tanto el número de oficinas bancarias como el de cajeros automáticos se ha reducido en las principales economías de la zona euro desde el estallido de la crisis financiera internacional en 2008.

³² Euro Retail Payment Board (2021).

Tabla 6. Número de oficinas bancarias y cajeros automáticos por cada 100.000 habitantes³³ (selección de países de la eurozona, 2008 y 2023)

	Oficinas bancarias		Cajeros automáticos	
	2008	2023	2008	2023
Alemania	48,9	23,1	109,87	70,92
España	100,2	37	156,73	86,95
Francia	61,3	48,8	101,59	77,64
Italia	57,7	34,2	98,46	88,41
Países Bajos	20,8	4	64,1	33,46

Fuente: elaboración propia a partir de BCE y FMI

Entre las principales razones que explican la reducción del número de puntos de acceso al efectivo se encuentran la creciente digitalización de los servicios bancarios; las estrategias de reducción de costes de los bancos, que llevan al cierre de las oficinas menos rentables y de aquellas que se encuentran geográficamente cerca de otras oficinas; y las dinámicas poblacionales, como la despoblación en áreas geográficas remotas³⁴. Adicionalmente, en algunos Estados miembros, como Alemania, el vandalismo y los robos en cajeros automáticos podrían contribuir a explicar la contracción de la red de cajeros³⁵.

3.2.1. Mención especial al caso de España

La contracción de los puntos de acceso al efectivo ha sido especialmente acusada en el caso de España, donde, a raíz de la gran crisis iniciada en 2007, el sector bancario fue objeto de un proceso de reestructuración y consolidación muy intenso³⁶. Así, el número de oficinas de las entidades de depósito se redujo cerca de un 62% entre los años 2008 y 2024 y el de cajeros automáticos, un 30%³⁷.

Conviene señalar que el grueso de los cierres de oficinas bancarias se produjo en los municipios de mayor tamaño y en aquellas regiones donde había más concentración de sucursales y cajeros. En los municipios de menor tamaño, el ajuste fue menos intenso y se explicó más bien por la necesidad de adaptación de las entidades bancarias a la progresiva pérdida de población, y no tanto por la reestructuración en ciernes del sector

³³ Por cada 100.000 habitantes adultos, en el caso de los cajeros automáticos.

³⁴ Zamora-Pérez (2022)

³⁵ Bundesbank (2025a)

³⁶ Según Alonso *et al.* (2022), esa contracción comparativamente más intensa también se explica por el proceso de desendeudamiento del sector privado y el desarrollo de facilidades de banca *online*, que determinaron una menor demanda presencial de servicios financieros por parte de los ciudadanos y las empresas.

³⁷ Maudos (2025)

bancario. Además, el impacto del ajuste en las áreas menos pobladas se vio, siquiera en parte, amortiguado por el despliegue de soluciones alternativas de acceso a los servicios bancarios y al efectivo³⁸.

Hoy en día, la infraestructura de acceso a los servicios bancarios y al efectivo en España es amplia y con una cobertura generalizada³⁹. De hecho, España es la tercera economía europea con mayor dotación de oficinas bancarias y cajeros automáticos por cada 1.000 habitantes⁴⁰. No obstante, su distribución geográfica es desigual⁴¹, de tal manera que las zonas rurales del interior del país con menor densidad de población (significativamente, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Aragón) tienen una menor cobertura⁴² y mayores porcentajes de población en situación de exclusión financiera, un fenómeno que, si bien es residual en términos generales (solo el 0,69% de la población en España reside en un municipio carente de un punto de acceso al efectivo⁴³), afecta especialmente a los colectivos de población de mayor edad que residen en áreas rurales. Como dato ilustrativo, en España, un 40% los mayores de 60 años que residen en municipios de menos de 400 habitantes y cuyo nivel de renta se encuentra por debajo de la media nacional se encuentra en situación de vulnerabilidad media o alta en términos de acceso al efectivo⁴⁴.

Adicionalmente, la existencia de comisiones constituye un obstáculo adicional para el acceso al efectivo. En este sentido, es habitual que, cuando un ciudadano desea realizar una operación de disposición de efectivo en cajeros automáticos de una entidad bancaria distinta a la suya propia, esta última le repercuta la comisión que le aplique la entidad propietaria del cajero. Hubo un tiempo en que esto no era así. La fusión, en el año 2018, de las redes de cajeros Servired, Sistema 4B y Euro 6000, a la que pertenecen la mayoría de las entidades de crédito en España, permitía a los ciudadanos disponer de efectivo de forma gratuita en cualquier cajero automático de la red a la que estuviera adscrita su entidad bancaria.

³⁸ Jiménez y Tejero (2018)

³⁹ Posada (2021)

⁴⁰ Maudos (2025)

⁴¹ De acuerdo con Posada (2021), “la distribución geográfica de la infraestructura tradicional de acceso al efectivo tiene una elevada correspondencia con la distribución demográfica de la población española. De hecho, no resulta sorprendente que gran parte de los puntos de acceso al efectivo se sitúen en zonas densamente pobladas, mientras que en las zonas rurales existe una mayor dispersión de oficinas y de cajeros automáticos”.

⁴² Alonso *et al.* (2022)

⁴³ Maudos (2025)

⁴⁴ Zunzunegui (2023)

3.3. Restricciones por parte de los poderes públicos

3.3.1. Limitaciones establecidas por la Unión Europea

La Comisión Europea comenzó a explorar la posibilidad de introducir un límite común a los pagos en efectivo en el año 2016⁴⁵. Ese límite común llegaría en el año 2024 con la aprobación del Reglamento (UE) 2024/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 2024, relativo a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, por el que se establece un límite de 10.000 euros (o el equivalente en la moneda nacional) para los pagos de grandes cantidades en efectivo en todos los países de la Unión Europea.

El citado límite entrará en vigor en el año 2027 y no será aplicable a los pagos entre personas físicas que no actúen en calidad de profesionales ni a los pagos o depósitos realizados en entidades de crédito. Su objetivo es doble: de una parte, reducir las posibilidades de que el efectivo sea utilizado para el blanqueo de capitales y, de otra parte, eliminar las distorsiones competitivas en el mercado interior que se derivan de la existencia de múltiples y heterogéneas restricciones nacionales a los pagos en efectivo⁴⁶.

El reglamento contempla que los Estados miembros puedan adoptar umbrales más bajos a los 10.000 euros amparándose en la presencia de objetivos de interés público y previa consulta al BCE. Del mismo modo, aquellos Estados miembros que ya dispusieran de límites por debajo de los 10.000 euros fijados por el Reglamento podrán mantenerlos.

Adicionalmente, existen instrumentos jurídicos que establecen obligaciones comunes sobre el uso del efectivo. Tal es el caso del Reglamento (UE) 2018/1672, relativo a los controles de la entrada o salida de efectivo de la Unión, que establece un sistema de controles aplicables a las personas físicas que entren o salgan de la Unión Europea transportando efectivo o efectos negociables al portador por importes iguales o superiores a 10.000 euros.

3.3.2. Limitaciones establecidas por los Estados miembros

Como ya se ha mencionado, los Estados miembros de la Unión Europea, en el ejercicio de sus competencias, pueden establecer limitaciones a la regla general de admisión de los billetes y monedas del euro como dinero de curso legal por motivos de interés público, siempre y cuando tales limitaciones sean proporcionadas a dicho objetivo⁴⁷.

⁴⁵ Ese posible límite estaba vinculado a la acción comunitaria de lucha contra la financiación del terrorismo. Véase, en este sentido, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre un plan de acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo, 2 de febrero de 2016 (COM(2016) 50 final).

⁴⁶ Según se estudia en la sección 3.3.2. del presente documento.

⁴⁷ ECLI:EU:C:2021:63

Así, distintos Estados miembros, la mayoría pertenecientes a la zona del euro, han establecido restricciones a los pagos efectuados en efectivo. En concreto, catorce de los veinte Estados miembros de la Unión Europea cuya moneda oficial es el euro tienen en vigor alguna legislación que limita los pagos en efectivo. La tabla 7 recoge el detalle. Conviene señalar que se trata de una tendencia que ha ido cobrando impulso en años recientes (en 2008, solo dos países de la eurozona, Bélgica y Eslovenia, tenían establecida algún tipo de limitación a los pagos en efectivo⁴⁸).

Tabla 7. Límites a los pagos en efectivo vigentes en los países de la eurozona

	Transacciones en las que alguna de las partes es un empresario o profesional	Transacciones entre particulares
Alemania	Sin límites	Sin límites
Austria	Sin límites	Sin límites
Bélgica	3.000€	Sin límites
Croacia	10.000€	Sin límites
Chipre	10.000€	Sin límites
Eslovenia	5.000€ para P2B ⁴⁹ ; 420€ para B2B ⁵⁰	Sin límites
Eslovaquia	15.000€	Mismos límites que en transacciones en las que intervienen empresarios
España	1.000€ para residentes; 10.000€ para quienes no tengan su domicilio fiscal fijado en España y no actúen como profesionales	Imposibilidad de pago en efectivo en los arrendamientos urbanos ⁵¹
Estonia	Sin límites	Sin límites
Finlandia	Sin límites	Sin límites
Francia	1.000€ para residentes; 15.000€ para quienes no tengan su domicilio fiscal en Francia y no actúen como profesionales	Sin límites

⁴⁸ ECORYS y Centro de Estudios Políticos Europeos (CEPS, 2017)

⁴⁹ Pagos de personas a empresas (*peer-to-business*).

⁵⁰ Pagos entre empresas (*business-to-business*)

⁵¹ En virtud del artículo 17.3 de la Ley de Arrendamientos Urbanos, según la modificación establecida por la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

Grecia	500€ para P2B	Sin límites
Irlanda	Sin límites	Sin límites
Italia	5.000€	Mismos límites que en transacciones en las que intervienen empresarios
Letonia	7.200€	Sin límites
Lituania	5.000€	5.000€
Luxemburgo	Sin límites	Sin límites
Malta	10.000€ para bienes de lujo (antigüedades, bienes inmuebles, joyería, metales preciosos, piedras preciosas y perlas, vehículos de motor, embarcaciones y obras de arte)	Mismos límites que en transacciones en las que intervienen empresarios
Países Bajos	3.000€ ⁵²	Sin límites
Portugal	3.000€ para residentes; 10.000 para no residentes que no actúen como profesionales; 1.000€ para determinadas actividades B2B; 500€ para el pago de impuestos	3.000€

Fuente: elaboración propia

Muchas de estas restricciones responden al objetivo de evitar el fraude o la evasión fiscal, controlar la economía sumergida, el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. No obstante, no todas las restricciones responden a esos objetivos. En el caso de Grecia, por ejemplo, el límite actualmente vigente se estableció en el marco de la crisis de deuda soberana con el fin de evitar el colapso del sistema bancario⁵³.

Finalmente, la idoneidad de estas restricciones ha sido cuestionada desde distintas instancias. De una parte, la Comisión Europea ha considerado que esconden una enorme heterogeneidad, con umbrales de limitación que van desde los 500 euros de Grecia hasta los 15.000 de Eslovaquia.⁵⁴ También existen diferencias en cuanto a los sujetos afectados. Estas divergencias distorsionan la competencia en el mercado interior. De otra parte, el BCE ha insistido en la necesaria proporcionalidad de los umbrales establecidos, que, a su vez, no deben limitar la capacidad de uso del efectivo

⁵² En vigor a partir del 1 de enero de 2026.

⁵³ ECORYS y CEPS (2017)

⁵⁴ De hecho, este es uno de los elementos que subyacen a la imposición de un límite común de 10.000 euros.

por parte de los ciudadanos. Las limitaciones que afectan a las operaciones entre particulares generan especial preocupación. Su impacto, además, resulta particularmente negativo en aquellos Estados con menores niveles de inclusión financiera⁵⁵.

Cuadro 2. Efectivo y fraude: ¿un mito?

Existe una creencia muy instalada en el imaginario popular que vincula el uso del efectivo con el fraude y la evasión fiscal, la ocultación de operaciones y, en general, las actividades ilegales y la economía sumergida. La literatura al respecto es amplia. Rogoff (2016) considera que la mayoría del dinero en efectivo circula en los márgenes de la legalidad, alimentando la economía sumergida. Sostiene que retirar de la circulación los billetes de mayor denominación contribuiría a reducir toda una serie de actividades ilegales entre las que incluye la evasión fiscal, el blanqueo de dinero, la inmigración ilegal e incluso el tráfico de personas. En España, el legislador reconoce explícitamente⁵⁶ la vinculación del efectivo con el fraude: “Como es sabido, la utilización de medios de pago en efectivo en las operaciones económicas facilita notablemente los comportamientos defraudatorios, en sus distintas manifestaciones”. No obstante, la relación causal entre el uso del efectivo y el fraude no es evidente. De hecho, el tamaño de la economía sumergida es claramente inferior en aquellas economías donde el efectivo se usa de forma más amplia por la población y en las que, además, no existen límites a su uso. Tal es el caso de Alemania o de Austria⁵⁷.

3.3.2.1. Las limitaciones en España

En España, en virtud de la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, existe un límite de 1.000 euros a los pagos en efectivo cuando una de las partes involucradas en la transacción sea un empresario o profesional. Esa cifra se incrementa hasta los 10.000 euros en el supuesto de las personas físicas particulares sin domicilio fiscal en España. El BCE⁵⁸ considera este límite “desproporcionado”, pues puede generar “efectos adversos no deseados en la condición de curso legal de los

⁵⁵ El BCE ha planteado sus dudas sobre las limitaciones a los pagos en efectivo a través de distintos dictámenes. Para un análisis pormenorizado del posicionamiento del BCE, consúltese el apartado 3 (págs. 86-91) de Martín (2021).

⁵⁶ Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio de 2016, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, de modificación de diversas normas tributarias y en materia de regulación del juego.

⁵⁷ Ozóg (2025)

⁵⁸ Dictamen del BCE de 15 de marzo de 2022 sobre las limitaciones a los pagos en efectivo (CON/2022/9).

billetes en euros” y “reduce significativamente la capacidad de los pagadores de utilizar billetes en euros y la libertad de los ciudadanos para escoger el medio de pago”.

Adicionalmente, existen otras limitaciones a los pagos en efectivo que afectan a particulares que no son empresarios o profesionales. Conviene mencionar, en primer lugar, la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, que no permite el pago de la renta de los arrendamientos urbanos de vivienda habitual en efectivo, salvo en los casos en que alguna de las partes carezca de cuenta bancaria o de acceso a medios electrónicos de pago.

Conviene señalar que este tipo de medidas restrictivas no contemplan los efectos de la inflación, provocando una erosión sustancial del efectivo como medio de pago y de valor.

En materia tributaria, el disfrute de ciertas deducciones en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF), incluyendo, entre otras, las deducciones por gastos de rehabilitación en la vivienda habitual, está condicionado al pago mediante medios distintos al efectivo. Algo que también sucede a nivel autonómico. Tal es el caso de la Comunidad Valenciana, por ejemplo⁵⁹.

Por último, resulta oportuno mencionar, por tratarse de situaciones crecientemente frecuentes, las trabas e incluso la imposibilidad de pagar en efectivo determinados servicios públicos, como los de autobús urbano. Ello sucede, por ejemplo, en la ciudad de Barcelona, donde a bordo de los autobuses de la red TMB (Transport Metropolità de Barcelona) no se acepta el pago de los viajes en efectivo. En Madrid, los billetes de viaje sencillos pueden adquirirse en efectivo a bordo de los autobuses de la EMT (Empresa Municipal de Transportes), si bien el cambio máximo admitido es de cinco euros. A este respecto, el posicionamiento del BCE es muy claro, considerando que los proveedores de servicios públicos de transporte deben preservar la opción de pago en efectivo en aras de una mayor inclusividad⁶⁰.

3.4. La introducción del euro digital: ¿cómo casa con el efectivo?

El BCE planteó por primera vez la introducción de un euro digital en octubre del año 2020 amparándose en distintas preocupaciones, entre ellas la necesidad de apoyar el proceso de digitalización de la economía y contribuir a la ambicionada autonomía estratégica, evitando la excesiva dependencia de las grandes compañías tecnológicas de fuera de la Unión Europea que dominan los servicios de pago, pudiendo comprometer la estabilidad financiera y la soberanía monetaria en la eurozona.

⁵⁹ De acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional decimotercera de la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, por la que se regula el tramo autonómico del IRPF y restantes tributos cedidos, “En ningún caso darán derecho a practicar estas deducciones las cantidades satisfechas mediante entregas de dinero de curso legal”.

⁶⁰ Cipollone (2025)

Además, el BCE se sumaba así a otra serie de bancos centrales del mundo que estudiaban la posible emisión de una moneda digital minorista.

En paralelo a las investigaciones llevadas a cabo por el BCE entre los años 2020 y 2023, la Comisión Europea lanzó, en junio de 2023, el llamado Paquete de la moneda única, compuesto de dos propuestas legislativas complementarias, una sobre el euro digital⁶¹ y otra sobre el curso legal del efectivo⁶². Según la primera, “el euro digital debe ser complementario a los billetes y monedas denominados en euros y no un sustituto de las formas físicas de moneda única. Como instrumentos de curso legal, tanto el efectivo como el euro digital son igualmente importantes”. La segunda, “asegura la continuada presencia, disponibilidad y aceptación por todos los residentes y empresas de la zona del euro del dinero del banco central en su forma física, o sea el efectivo en euros”.

Ambas propuestas reconocen la convertibilidad del efectivo y el euro digital en paridad⁶³, de tal manera que “el beneficiario de una deuda monetaria denominada en euros aceptará los pagos en billetes y monedas en euros [...] con independencia de que acepte o no los pagos en euros digitales. Cuando [...] sea obligatorio aceptar los billetes y monedas denominados en euros y el euro digital, el pagador tendrá derecho a elegir el medio de pago”.

Así, el objetivo es que el euro digital sea un equivalente electrónico a los billetes y monedas emitidos por el BCE para uso minorista. Compartirá, según está concebido en estos momentos, sus principales atributos, de modo que los ciudadanos podrán usarlo de forma gratuita⁶⁴ a través de wallets (con posibilidad offline) y garantizará la privacidad y la protección de los datos personales de los ciudadanos⁶⁵.

Igualmente, el propósito del euro digital es ser un medio de pago más, no una reserva de valor. De ahí que el BCE prevea el establecimiento de un límite individual a las tenencias de euros digitales⁶⁶, evitando salidas excesivas de depósitos bancarios y asegurando, por tanto, la estabilidad financiera. En este sentido, precisamente debido a esa limitación, el euro digital no podría considerarse dinero ni sería equiparable al efectivo.

En estos momentos, el BCE ha dado por concluida la fase preparatoria del euro digital. Por su parte, el Consejo de la UE ha acordado su posición de negociación sobre el

⁶¹ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la instauración del euro digital (COM(2023) 369 final).

⁶² Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al curso legal de los billetes y monedas en euros (COM(2023) 364 final).

⁶³ Artículo 12 del Reglamento relativo a la instauración del euro digital y artículo 15 del Reglamento relativo al curso legal de los billetes y monedas en euros.

⁶⁴ El artículo 14 del Reglamento relativo a la instauración del euro digital prevé que los servicios básicos de pago en euros digitales sean prestados de forma gratuita.

⁶⁵ Artículos 34 a 36 del Reglamento relativo a la instauración del euro digital.

⁶⁶ Panetta (2021) ya planteó esta posibilidad.

proyecto legislativo del euro digital⁶⁷, de acuerdo con la cual el euro digital sería un complemento al efectivo, funcionaría tanto online como offline, garantizaría un elevado nivel de privacidad y coexistiría con otros medios de pago privados nacionales e internacionales. Asimismo, el texto aprobado por el Consejo prevé el establecimiento de límites a las tenencias de euros digitales en aras de preservar la estabilidad financiera. En cuanto al Parlamento Europeo, este discute su posición en base a los informes presentados sobre el Paquete de la moneda única en el marco de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios⁶⁸. Sendos informes apuestan por reforzar la aceptación obligatoria del efectivo y la introducción de un euro digital offline que funcione como el efectivo físico (“[que funcione] de dispositivo a dispositivo digital, sin necesidad de nueva infraestructura del BCE, ni de intermediarios, ni de nuevas cuentas, preservando la privacidad y permitiendo pagos incluso sin conexión a internet⁶⁹”). La introducción de un euro digital online sería condicional, produciéndose únicamente en caso de que no surgiera ninguna solución de pago paneuropea privada. La decisión final del BCE sobre la emisión del euro digital no se tomará hasta que finalice el proceso legislativo. En el mejor de los casos, la emisión del euro digital no llegaría hasta el año 2029⁷⁰.

Existe, no obstante, cierta asimetría entre el euro digital y el dinero en efectivo, en la medida en que la **propuesta legislativa de creación del euro digital vincula la efectividad del curso legal del euro a su distribución obligatoria por las entidades de crédito y proveedores de servicios de pago, mientras que en la propuesta legislativa del curso legal del euro físico no se menciona obligación alguna en su distribución para asegurar su curso legal efectivo.**

Por último, conviene tener en cuenta las experiencias vividas en otras áreas económicas avanzadas del mundo, donde las autoridades monetarias no terminan de ver la necesidad de una moneda digital emitida por el banco central (CBDC, por sus siglas inglesas). Tal es el caso de Suecia, donde el banco central no ve que exista “una necesidad social suficiente” para la introducción del e-krona⁷¹. Los Estados Unidos⁷² y el Reino Unido⁷³ también han cuestionado la necesidad de introducir una CBDC en sus economías.

⁶⁷ Véase el mandato de negociación del Consejo sobre la instauración del euro digital. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16695-2025-INIT/en/pdf>

⁶⁸ *Draft report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the digital euro (2023/0212(COD))* y *Draft report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the legal tender of euro banknotes and coins (2023/0208(COD))*.

⁶⁹ https://x.com/fnavarrete_/status/1993996836869427705?s=20

⁷⁰ BCE (2025a)

⁷¹ Swedish Government Inquiries (2023)

⁷² Bowman (2023)

⁷³ House of Lords Economic Affairs Committee (2022)

4. Distribución, aceptación y acceso al efectivo: una panorámica europea, con especial atención a España

4.1. Distribución, aceptación y acceso al efectivo en la Unión Europea: ¿un vacío legal?

Por primera vez desde la creación del euro, la Comisión Europea pretende regular la condición de curso legal del efectivo y salvaguardar su eficacia a través de la anteriormente citada propuesta de reglamento relativo al curso legal de los billetes y monedas en euros. Como ya se ha visto en este informe, hasta la fecha, las características del concepto de curso legal solo se recogían en una recomendación de la Comisión Europea⁷⁴ y en una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁷⁵. No obstante, existen elementos que socavan la pretendida eficacia del curso legal del efectivo.

De un lado, están los límites a la aceptación de los pagos en efectivo. La propuesta de reglamento permite que la Comisión establezca excepciones al principio de aceptación obligatoria de billetes y monedas en euros atendiendo a motivos de buena fe o en caso de que las partes hayan acordado el uso de un medio de pago alternativo. Asimismo, el reglamento propuesto admite la aplicación de restricciones por parte de los Estados miembros. Recuérdese, en este sentido, que buena parte de los Estados miembros de la zona del euro tienen establecidos límites a los pagos en efectivo y que en 2027 llegará un límite común de 10.000 euros para el conjunto de la Unión Europea.

Igualmente, la propuesta de Reglamento de la Comisión prohíbe las exclusiones unilaterales ex ante a la aceptación del efectivo como método de pago por parte de minoristas o proveedores de servicios, con algunas excepciones previstas en la propia propuesta.

De otro lado, está la cuestión del acceso y la distribución del efectivo. Actualmente, no existe ninguna regulación que determine sobre quién recae el deber de distribuir el efectivo, facilitando su acceso por parte de los ciudadanos y las empresas. Se trata de una responsabilidad que tradicionalmente ha reposado sobre la banca comercial a través de la prestación de un servicio bancario universal vinculado al despliegue de una infraestructura mínima de cajeros automáticos⁷⁶. Y ello, atendiendo al derecho básico de los ciudadanos de depositar y retirar fondos en efectivo en la ventanilla o los cajeros

⁷⁴ 2010/191/UE

⁷⁵ ECLI:EU:C:2021:63

⁷⁶ Opinion of the European Central Bank, of 8 September 2023, on requiring Credit institutions to provide universal banking service and guarantee minimum spread of automated teller machines (ATMs) (CON/2023/25).

automáticos de las entidades de crédito⁷⁷. Así, el efectivo es dinero emitido por el BCE, pero cuya distribución es privada. En relación con esto, conviene señalar que tanto los ciudadanos como las empresas en la Unión Europea muestran un descontento creciente con respecto a los servicios de efectivo que provee la banca comercial⁷⁸, lo que podría guardar relación con la dinámica del negocio bancario, que trae consigo un renovado interés por productos financieros digitales más lucrativos que desplazan al efectivo en sus estrategias.

La propuesta de la Comisión sobre el curso legal del efectivo subraya la necesidad de garantizar el acceso al efectivo, pero no termina de resolver el problema ni tampoco el “vacío legal” con respecto a la responsabilidad de la provisión del efectivo, limitándose a establecer que “los Estados miembros velarán por el acceso real y suficiente al efectivo en todo su territorio y todas sus regiones, incluidas las zonas urbanas y no urbanas”, para lo cual deberán designar a una o varias autoridades nacionales competentes que se encarguen de dar cumplimiento a ese objetivo⁷⁹.

Cuadro 3. La posición del Consejo de la UE

El Consejo de la Unión Europea ha acordado su posición con respecto a la propuesta de reglamento de la Comisión⁸⁰. Dicha posición pivota sobre dos ejes básicos: salvaguardar la aceptación del efectivo en toda la zona del euro y garantizar su acceso por parte de los ciudadanos.

Con respecto a la aceptación del efectivo, la posición del Consejo prevé que los Estados miembros realicen un seguimiento sobre la base de indicadores comunes (incluyendo, entre otros, el porcentaje de establecimientos comerciales físicos que no aceptan los pagos en efectivo o el porcentaje de población que considera que pagar en efectivo resulta complicado), que podrán complementarse por indicadores nacionales específicos, adoptando medidas correctoras cuando resulte necesario. En este sentido, la posición del Consejo establece que no debería ser posible el establecimiento de exclusiones unilaterales al uso del efectivo en los comercios (a través de letreros que indiquen la no aceptación del efectivo), si bien pueden expresar su preferencia por un método de pago concreto. No obstante, el principio de aceptación obligatoria del efectivo no debería aplicar en determinados tipos de comercio, significativamente aquellos en los que no estén atendidos por personas.

⁷⁷ Directiva 2014/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la comparabilidad de las comisiones conexas a las cuentas de pago, el traslado de cuentas de pago y el acceso a cuentas de pago básicas.

⁷⁸ BCE (2024a) y BCE (2024b)

⁷⁹ Artículos 8 y 9 de la citada propuesta.

⁸⁰ Véase el mandato de negociación del Consejo sobre el curso legal de los billetes y monedas en euros.
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16697-2025-INIT/en/pdf>

Con respecto a la cuestión del acceso al efectivo, la posición del Consejo determina, de nuevo, que los Estados miembro deben monitorear, sobre la base de indicadores comunes (y, en caso necesario, específicos nacionales) que permitan la comparación internacional, el grado de acceso al efectivo en sus respectivos territorios, incluyendo áreas urbanas y no urbanas. Estos indicadores deberían tener en cuenta criterios como la distancia y la densidad de los puntos de acceso al efectivo (significativamente, cajeros automáticos) con respecto a la población, las condiciones para la retirada y el depósito de efectivo (principalmente, comisiones) y las dificultades específicas para determinados grupos de población. De nuevo, los Estados miembro deberán aplicar medidas correctoras cuando sea necesario.

El Consejo también llama la atención sobre la necesidad de salvaguardar la inclusión financiera, reconociendo la mayor dependencia del efectivo por parte de determinados grupos de población vulnerables y el derecho de los ciudadanos a elegir libremente un método de pago u otro.

En fin, el Consejo insta a que los Estados miembros implementen planes de resiliencia del efectivo para hacer frente a situaciones de emergencia que comprometan la continuidad de los sistemas de pago electrónicos o que supongan un incremento sobrenormal de la demanda de efectivo, incluyendo conflictos armados, tensiones geopolíticas, desastres medioambientales o tecnológicos o ciberataques.

4.2. Iniciativas para garantizar el acceso al efectivo en la Unión Europea

En años recientes, distintos países han impulsado medidas encaminadas a reforzar la infraestructura del efectivo y garantizar que los ciudadanos pueden acceder a él fácilmente y sin incurrir en grandes costes. En esta sección se citan algunos ejemplos, agrupándolos según se trate de iniciativas públicas, privadas o público-privadas.

4.2.1. Iniciativas públicas

Suecia fue uno de los primeros países en impulsar una regulación orientada a garantizar el acceso al efectivo. Actualmente, la Ley de Servicios de Pago establece que no más del 0,3% de la población puede encontrarse a una distancia de más de 25 km de un punto de retirada de efectivo. Igualmente, no más del 1,22% de la población debe tener que recorrer más de 25 km para poder realizar depósitos en efectivo. En virtud de la misma legislación, los seis bancos más grandes del país tienen la obligación de proveer servicios de retirada de efectivo a los ciudadanos y aceptar depósitos por parte de las empresas a lo largo y ancho del país⁸¹.

⁸¹ Sveriges Riksbank (2022)

Conviene citar, también, el caso de los Países Bajos, donde el Gobierno trabaja en un proyecto regulatorio⁸² que obligaría a los bancos de cierto tamaño a garantizar el mantenimiento de una red básica de instalaciones para la retirada y el depósito de efectivo en todo el territorio nacional, asegurando que sus clientes pueden hacer uso de ella. Dicha norma también impone obligaciones relacionadas con el servicio de transporte de efectivo. En concreto, establece que el banco central (De Nederlandsche Bank) supervisará a las compañías de transporte de efectivo para asegurar la continuidad del servicio. Dichas compañías tendrán que dar parte al banco central acerca del alcance o cobertura geográfica de sus servicios y de su situación financiera, entre otros aspectos⁸³.

En Irlanda, el Gobierno aprobó en el año 2024⁸⁴ la Ley de Finanzas (en inglés, Finance (Provision of Access to Cash Infrastructure) Act) con el objetivo de mantener la resiliencia del sistema de efectivo en el país. La norma establece el porcentaje de población que debe quedar a una determinada distancia de un cajero automático u otro punto de acceso al efectivo y fija un número mínimo de cajeros automáticos por cada 100.000 habitantes. La ley designa a ciertas instituciones de crédito (“designated entities”) como responsables de garantizar un mínimo acceso al efectivo. Así, cuando se detecte una situación de “deficiencia local”, las entidades designadas podrán proponer posibles soluciones. De no hacerlo de forma voluntaria, o en caso de que las soluciones planteadas se consideren insuficientes, el banco central irlandés podrá obligar a una o más de esas entidades a resolver la ineficiencia. Asimismo, la norma sitúa a las empresas de transporte de efectivo bajo el perímetro regulatorio y supervisor del banco central nacional.

4.2.2. Iniciativas privadas

Entre las iniciativas privadas, destacan las redes de cajeros automáticos compartidos, que permiten racionalizar costes y, al mismo tiempo, garantizar una cobertura amplia. En los Países Bajos, los principales bancos del país crearon en el año 2020 la red Geldmaat, que gestiona la práctica totalidad de los cajeros del país. Redes similares existen en otros países como Portugal (Multibanco), Finlandia (Automatia) o Bélgica (Batopin y Jofico).

En países como Alemania y Francia, la industria bancaria ha impulsado las llamadas oficinas móviles, a través de las cuales se provee de servicios financieros presenciales a la población en las áreas geográficas remotas o poco pobladas. En Alemania, la caja de

⁸² En el año 2022, los principales bancos del país se comprometieron a asegurar el mantenimiento del efectivo como medio de pago en todo el país durante un período de cinco años, mientras durara el citado proceso legislativo.

⁸³ De Nederlandsche Bank (2022)

⁸⁴ La norma entró en vigor el 28 de noviembre de 2025. <https://www.gov.ie/en/department-of-finance/press-releases/t%C3%A1naiste-confirms-new-access-to-cash-legislation-to-come-into-effect-this-week/>

ahorros Sparkasse of Kulmbach and Kronach usa los llamados banking trucks para reemplazar los servicios que ofertaban oficinas cerradas en la región de Baviera. Crédit Agricole, en Francia, provee de servicios bancarios a la población rural desde hace más de una década⁸⁵. No obstante, los análisis sugieren que las oficinas móviles no pueden ser sino una solución parcial⁸⁶.

Adicionalmente, existen fórmulas como el cashback o el cash-in-shop, que permiten obtener dinero en efectivo en comercios (en el primer caso vinculado a la realización de compras en el propio comercio). Se trata de fórmulas de acceso al efectivo complementarias a los mecanismos tradicionales. Combinadas, pueden ser una solución óptima para las áreas remotas o rurales⁸⁷.

4.2.3. Iniciativas público-privadas

Buena parte de las iniciativas público-privadas impulsadas para garantizar el acceso al efectivo han adoptado la forma de entendimientos o memorandos suscritos entre las entidades bancarias y los bancos centrales. Tal es el caso de Letonia, donde en el año 2021 la industria bancaria y el banco central firmaron un memorando por el que se comprometían a no reducir el número de cajeros automáticos en las ciudades de todo el país (salvo en Riga, donde se podían reducir hasta en un 5%), garantizar la disponibilidad de al menos un cajero automático por cada radio de 20 km en todo el territorio nacional, y asegurar el funcionamiento de los cajeros automáticos durante como mínimo doce horas diarias entre las 6 de la mañana y la medianoche⁸⁸.

Algo muy similar sucedió en Lituania ese mismo año. El banco central y los principales bancos comerciales del país firmaron un memorando por el que se comprometían a no reducir el número de cajeros automáticos, de modo que el 90% de la población tuviera acceso a un cajero en un radio de distancia de no más de 10 km de su domicilio (o el 99% de la población a una distancia igual o inferior a 20 km); instalar 100 puntos de acceso al efectivo adicionales (de los cuales al menos 50 debían ser cajeros automáticos) en los municipios más pequeños, de hasta 4.000 habitantes; garantizar el funcionamiento de los cajeros automáticos durante al menos doce horas al día en la franja comprendida entre las 6 de la mañana y la medianoche. El banco central del país monitorea el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el marco del memorando⁸⁹.

En los Países Bajos, la industria bancaria y las autoridades públicas adoptaron en el año 2006 un estándar de distancia mínima a un cajero automático, con el ánimo de asegurar que los ciudadanos y las empresas tienen acceso a un cajero automático en un radio de

⁸⁵ Según la información recopilada por Alonso *et al.* (2023)

⁸⁶ ERPB (2021)

⁸⁷ European Payments Council (2019)

⁸⁸ Bank of Latvia (2021)

⁸⁹ Bank of Lithuania (2021)

5 km. Este estándar se estableció pensando especialmente en las áreas rurales. Así, el 99,5% de los ciudadanos en los Países Bajos pueden retirar dinero a una distancia de no más de 5 km y el 94,9% de los ciudadanos y empresas pueden ingresar dinero en ese radio de distancia⁹⁰.

Más recientemente, en Austria, los principales bancos del país y la Asociación Nacional de Municipios han suscrito un acuerdo encaminado a asegurar la provisión de efectivo en las zonas rurales del país⁹¹. A su vez, el banco central austriaco, en el año 2020, comenzó a monitorear la distribución geográfica de cajeros automáticos en el país. En el verano de 2025, de la mano del operador PSA Payment Services Austria GmbH, propiedad de los principales bancos del país, instaló el primero de 120 cajeros automáticos en municipios rurales que carecen de un punto de acceso al efectivo cercano⁹².

Entre las iniciativas público-privadas también cabe destacar el uso de las oficinas de correos para prestar servicios de retirada y depósito de dinero en efectivo. La capilaridad y presencia ordenada en el territorio nacional de las oficinas de correos permite que los servicios financieros lleguen a las áreas rurales. Este servicio tiene una tradición de larga data en Francia, donde se está tramitando una proposición de ley orientada a crear un servicio de acceso universal al efectivo a través del operador postal público La Poste⁹³. En Italia, el operador postal público, Poste Italiane, se ocupa incluso de instalar cajeros automáticos en los pequeños municipios que carecen de oficina de correos⁹⁴.

4.3. Iniciativas para garantizar la aceptación del efectivo en la Unión Europea

Como ya se ha visto en este informe, la condición de curso legal del efectivo denominado en euros implica únicamente su aceptación de principio y no una aceptación absoluta. A las restricciones establecidas por los Estados miembros se añade otro tipo de limitaciones. Es frecuente, por ejemplo, encontrarse con comercios que aplican prácticas de no admisión de los pagos en efectivo. En los Países Bajos, por ejemplo, el 38% de las salas de cine tiene un cartel colgado en su entrada que indica que solo se admiten pagos mediante sistemas electrónicos. En el caso de las farmacias o los parkings, ese porcentaje se sitúa en el 21%. Se trata, además, de cifras que vienen

⁹⁰ Spaanderman (2020)

⁹¹ Véase el comunicado emitido por la Asociación Nacional de Municipios disponible en <https://gemeindebund.at/oesterreichs-banken-und-gemeindebund-vereinbaren-absicherung-der-bargeldversorgung/>

⁹² A este respecto, véase el comunicado de prensa del Oesterreichische Nationalbank (OeNB) disponible en <https://www.oenb.at/Presse/Pressearchiv/2025/20250701.html>

⁹³ Proposition de loi visant à garantir l'accès à l'argent liquide dans tous les territoires, n° 2029, déposée le mardi 28 octobre 2025. https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/textes/l17b2029_proposition-loi

⁹⁴ <https://www.posteitaliane.it/piccolicomuni>

mostrando una clara tendencia al alza⁹⁵. La creciente generalización de este tipo de situaciones ha llevado a algunos países a adoptar medidas para asegurar la aceptación del efectivo como medio de pago. A continuación, se sintetizan algunas de las iniciativas más representativas.

Desde marzo de 2024, los comercios físicos en Bélgica están obligados a aceptar los pagos en efectivo⁹⁶. El incumplimiento de esta obligación, consagrada en el Código de Derecho Económico belga, está sancionado con una multa. Con esta nueva norma, el Gobierno perseguía un objetivo claro, esto es, regular claramente la obligación de aceptación del efectivo, ante la percepción de que cada vez más negocios en Bélgica rechazaban los pagos en efectivo.

En Francia, desde 2019, y en virtud de la política nacional de gestión del efectivo (Politique nationale de gestion des espèces, en francés⁹⁷), el banco central es responsable de garantizar la aceptación del efectivo como medio de pago, asegurando su condición de curso legal. Como tal, el efectivo no puede ser rechazado como medio de pago en los comercios franceses, salvo en contadas excepciones (cuando se utilicen divisas extranjeras, si los billetes o monedas empleados se encuentren en mal estado o son falsificaciones, cuando se intente utilizar cincuenta monedas o más para saldar la deuda, si los comerciantes no tienen cambio suficiente, o por razones de seguridad).

En Eslovaquia⁹⁸, en respuesta a una caída significativa del uso del efectivo en las transacciones, el Gobierno aprobó una reforma de la constitución en el año 2023 por la que se establece claramente el derecho de todos los ciudadanos del país de usar dinero en efectivo para pagar bienes y servicios, si bien este podrá rechazarse como medio de pago por razones de seguridad (por ejemplo, en caso de riesgo de robo) o por motivos técnicos (cuando se trate, por ejemplo, de máquinas expendedoras que no estén equipadas para aceptar pagos en efectivo). El propósito de la reforma era proteger a los hogares con menores niveles de renta y aquellos segmentos de la población que tienden a hacer un mayor uso del efectivo como medio de pago. La memoria que acompañaba la reforma reconoce las virtudes del efectivo (entre otras, contribuye a la educación financiera de la población, especialmente los jóvenes; está vinculado estrechamente con el derecho de los ciudadanos a la libertad de elección y la protección de su privacidad).

⁹⁵ De Nederlandsche Bank (2025)

⁹⁶ Sin perjuicio del límite de 3.000 euros a los pagos en efectivo establecido en virtud de la legislación nacional sobre prevención del blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo.

⁹⁷

<https://www.banque-france.fr/fr/strategie-monetaire/moyens-de-paiement/la-politique-nationale-de-gestion-des-especes>

⁹⁸ BCE (2024d)

Lo más reseñable del caso eslovaco es que la reforma vincula expresamente el derecho a utilizar el efectivo con el derecho a realizar operaciones bancarias. Por ello, establece el derecho a realizar transacciones en efectivo, sin ningún tipo de restricción, en las oficinas bancarias, incluso en aquellas pertenecientes a entidades extranjeras. A este reconocimiento subyace la convicción, reflejada en la memoria adjunta a la reforma, de que, si los bancos no proporcionan efectivo a la población, el efectivo tenderá a desaparecer progresivamente, socavando el derecho constitucional de los ciudadanos a acceder al mismo.

Eslovenia⁹⁹ también ha modificado recientemente su constitución para incorporar el derecho de todos los ciudadanos del país a utilizar el dinero en efectivo para realizar transacciones bancarias y cualquier otro tipo de transacciones legales. La reforma persigue garantizar la continuidad e incluso potenciar el uso del efectivo¹⁰⁰. El derecho a utilizar el efectivo implica el reconocimiento implícito del derecho al acceso al efectivo a través, por ejemplo, de cajeros automáticos. Un derecho que, según lo establecido en la memoria económica que acompaña la modificación constitucional, deberá ser regulado por ley de modo que no imponga costes excesivos para los usuarios.

En Francia se encuentra en trámite parlamentario una proposición de ley encaminada a incorporar el derecho al acceso al efectivo en la Constitución¹⁰¹.

Finalmente, vale la pena mencionar iniciativas como la que, en Alemania, ha lanzado el Foro Nacional del Efectivo, que ha diseñado y distribuido entre los comercios del país una serie de adhesivos con distintos mensajes que indican la aceptación del efectivo como medio de pago (“¡Aceptamos efectivo!” o “Es sencillo. Efectivo”). El objetivo de esta iniciativa es reforzar la visibilidad del efectivo como medio de pago¹⁰².

⁹⁹ BCE (2025b)

¹⁰⁰ Fuera del ámbito de la moneda única, Hungría también ha protegido constitucionalmente el derecho a pagar en efectivo. En el conjunto de la Unión Europea, Eslovaquia, Eslovenia y Hungría son los únicos Estados miembros que han consagrado este derecho en su constitución.

¹⁰¹ Proposition de loi constitutionnelle visant à garantir le droit d'accéder à des moyens de paiement en espèces sur l'ensemble du territoire hexagonal et ultramarin, n° 2056, déposée le vendredi 31 octobre 2025.
https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/textes/l17b2056_proposition-loi

¹⁰² Bundesbank (2025b)

Tabla 8. Iniciativas para garantizar el acceso y la aceptación del efectivo en distintos países de la Unión Europea

País	Instrumento	Tipo de iniciativa /objetivo	Contenido	Parámetros destacados
Suecia	Ley de Servicios de Pago, 2020	Iniciativa pública / acceso	6 mayores bancos deben proveer servicios de retirada y aceptar depósitos de empresas en todo el territorio.	Retirada: máx. 0,3% de la población a >25 km; depósito: máx. 1,22% a >25 km.
Países Bajos	Proyecto de ley en tramitación	Iniciativa pública / acceso	Grandes bancos obligados a mantener red básica de puntos de retirada y depósito; banco central supervisor de las empresas de transporte de efectivo.	Sin distancias fijadas en la ley, si bien existe el estándar de 5 km acordado en 2006.
Irlanda	Finance (Access to Cash Infrastructure) Act, 2024	Iniciativa pública / acceso	Fija porcentaje de población a determinada distancia de un cajero y un mínimo de cajeros por 100.000 habitantes. Designa entidades responsables de corregir "deficiencias locales". Empresas de transporte bajo supervisión del banco central.	Estándares de distancia y número mínimo de cajeros en función de la región.
Países Bajos; Portugal; Finlandia; Bélgica	Redes compartidas de cajeros (Geldmaat, Multibanco, Automatia, Batopin/Jofico)	Iniciativa privada / acceso	Redes interbancarias compartidas que racionalizan costes y garantizan cobertura amplia.	
Alemania; Francia	Oficinas bancarias móviles (<i>banking trucks</i>)	Iniciativa privada / acceso	Sparkasse usa autobuses bancarios para sustituir oficinas cerradas. Crédit Agricole lleva servicios bancarios a zonas rurales desde hace más de una década. Consideradas una solución parcial.	

Irlanda	Cashback / cash-in-shop	Iniciativa privada / acceso	Retirada de efectivo en comercios, vinculada o no a una compra. Especialmente útil en zonas rurales como complemento a la infraestructura tradicional.	38% de la población irlandesa usó este tipo de servicios en 2024.
Letonia	Memorando banca – banco central, 2021	Iniciativa público-privada / acceso	Compromiso de no reducir el número de cajeros en las ciudades del país (salvo Riga, donde se pueden reducir hasta un 5%). El banco central monitorea cumplimiento.	Cobertura: ≥1 cajero por radio de 20 km; horario: ≥12 h/día (6:00–24:00).
Lituania	Memorando banca – banco central, 2021	Iniciativa público-privada / acceso	Compromiso de no reducir la red de cajeros, instalar nuevos puntos en municipios pequeños y garantizar horarios mínimos. El banco central monitorea el cumplimiento.	Cobertura: 90% de la población a ≤10 km; 99% a ≤20 km; nuevos puntos: 100 (al menos 50 de ellos tienen que ser cajeros) en municipios de ≤4.000 hab.; horario: ≥12 h/día (6:00–24:00).
Países Bajos	Estándar de distancia mínima, 2006	Iniciativa público-privada / acceso	Acuerdo entre industria bancaria y autoridades públicas para asegurar proximidad de cajeros, especialmente en zonas rurales.	Radio máximo: 5 km.; resultado: 99,5% puede retirar y 94,9% puede ingresar efectivo en ese radio.
Austria	Acuerdo bancos – Asociación de Municipios + monitoreo del banco central, 2020	Iniciativa público-privada / acceso	Acuerdo para asegurar provisión en zonas rurales. En 2025, instalación de cajeros en municipios rurales sin punto de acceso cercano a través del operador PSA Payment Services Austria.	Plan: 120 cajeros en municipios rurales sin acceso.
Francia; Italia	Oficinas de correos como puntos de acceso	Iniciativa público-privada / acceso	La Poste (Francia) ofrece retirada y depósito con amplia cobertura territorial; en tramitación una ley para crear un servicio universal de acceso al efectivo. Poste	Francia: proposición de ley en tramitación (octubre 2025).

			Italiane instala cajeros en municipios pequeños sin oficina de correos.	
Bélgica	Código de Derecho Económico, 2024	Iniciativa pública / aceptación	Obligación legal de aceptar efectivo en comercios físicos como respuesta al aumento de negocios que rechazaban el efectivo.	Obligación con sanción por incumplimiento. Límite a pagos en efectivo: 3.000 €.
Francia	Política nacional de gestión del efectivo, 2019	Iniciativa pública / aceptación	El banco central garantiza la aceptación del efectivo en comercios. El rechazo solo se admite en supuestos tasados.	Excepciones: divisa extranjera, billetes deteriorados/falsos, ≥50 monedas, falta de cambio, seguridad.
Eslovaquia	Reforma constitucional, 2023	Iniciativa pública / aceptación	Derecho constitucional a pagar en efectivo bienes y servicios. Solo se admite rechazo por razones de seguridad o técnicas. Vincula derecho a usar efectivo con derecho a realizar transacciones bancarias en efectivo.	Rango constitucional. Primer Estado de la eurozona en consagrarlo así.
Eslovenia	Reforma constitucional, 2025	Iniciativa pública / aceptación	Derecho usar efectivo en transacciones bancarias y legales. El acceso al efectivo se regulará por ley sin imponer costes excesivos al usuario.	Rango constitucional. Desarrollo legal del acceso pendiente.
Alemania	Adhesivos del Foro Nacional del Efectivo, 2025	Iniciativa privada / aceptación	Distribución de adhesivos entre los comercios para señalar la aceptación del efectivo y reforzar su visibilidad como medio de pago.	Iniciativa voluntaria de concienciación.

Fuente: elaboración propia

4.4. *Iniciativas para garantizar el acceso al efectivo en España*

4.4.1. *Iniciativas públicas*

En España, los poderes públicos han venido impulsando actuaciones para favorecer el acceso al efectivo, sin imponer obligaciones¹⁰³. Se trata de ayudas en forma de

¹⁰³ Ríos (2024)

subvenciones para la instalación, puesta en funcionamiento y mantenimiento de cajeros automáticos en municipios despoblados o carentes de acceso a servicios financieros. El objetivo de estas ayudas es combatir la exclusión financiera y promover el desarrollo social y económico en las zonas despobladas. La Comunidad Valenciana¹⁰⁴, Galicia¹⁰⁵ o Cantabria¹⁰⁶ han impulsado medidas en este sentido, como también lo han hecho algunas diputaciones provinciales, como las de Córdoba, Almería, Badajoz, Valladolid, Barcelona y Guadalajara.

A nivel legislativo, cabe mencionar la aprobación de la Ley 4/2022¹⁰⁷, de 25 de febrero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, que incluye el compromiso explícito del Gobierno de promover “las modificaciones legislativas necesarias para garantizar la atención personalizada en los servicios de pagos a los consumidores y usuarios en situación de vulnerabilidad que lo demanden, sin discriminación motivada por «brecha digital»”. En virtud de esta norma, el Gobierno también asumió la tarea de promover, en coordinación con el Banco de España y representantes de entidades de crédito, “un Plan de Medidas para favorecer la inclusión de las personas más vulnerables, y especialmente aquéllas de mayor edad”, que habría de incluir medidas como evitar que el cierre de oficinas bancarias implique el de sus cajeros externos o que se promueva la reserva de cajeros para uso exclusivo de personas vulnerables. Por último, la norma prevé la continuidad de iniciativas como Correos Cash, que permite operaciones de ingreso y retirada de efectivo en las oficinas de correos que tengan suscritos acuerdos de colaboración a tal efecto con entidades bancarias.

¹⁰⁴ Decreto 1/2020, de 6 de febrero, del president de la Generalitat, por el que aprueban las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a incentivar y fomentar la prestación de servicios bancarios básicos a través, principalmente, de la instalación, el mantenimiento y la puesta en funcionamiento de cajeros automáticos en determinados municipios y núcleos de población en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana.

¹⁰⁵ Orden de 18 de junio de 2021 por la que se establecen las bases reguladoras de las subvenciones, en régimen de concurrencia competitiva, destinadas a incentivar y fomentar la prestación de servicios bancarios básicos consistentes en la instalación, mantenimiento y puesta en funcionamiento de cajeros automáticos y la prestación de un servicio de asistencia y formación financiera en entidades locales de la Comunidad Autónoma de Galicia (prioritariamente en los ayuntamientos sin entidad financiera en su territorio), y se convocan para las anualidades 2021 a 2025 (código de procedimiento FA500A).

¹⁰⁶ Orden PRE/57/2021, de 12 de julio, por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas a empresas privadas para la instalación de cajeros automáticos en municipios en riesgo de despoblamiento con el fin de revertir su declive demográfico.

¹⁰⁷ Aquí se recogen los aspectos de la Ley 4/2022 que tienen que ver con el acceso al efectivo. En el apartado 4.5. del presente documento se analizará otro aspecto de la citada ley que afecta a la aceptación del efectivo como medio de pago.

4.4.2. *Iniciativas privadas*

En el año 2021, la AEB¹⁰⁸ y las asociaciones bancarias CECA¹⁰⁹ y UNACC¹¹⁰ adoptaron el “Protocolo estratégico para reforzar el compromiso social y sostenible de la banca”, por el que se comprometían a impulsar una serie de medidas dirigidas a fomentar la inclusión financiera, con especial atención a las personas mayores y los entornos rurales. El protocolo incluía, entre otras medidas, la ampliación de los horarios de atención presencial en las oficinas bancarias; la priorización de los mayores y de las personas con discapacidad en situaciones de alta afluencia de público en las oficinas; la atención telefónica para clientes mayores o con discapacidad; el acortamiento de los plazos de reparación de cajeros automáticos que se encuentren fuera de servicio y la provisión de un servicio de información geográfica acerca de cajeros alternativos. En febrero de 2022, las mismas asociaciones suscribieron el “Documento de firma de la actualización del protocolo estratégico para reforzar el compromiso social y sostenible de la banca”, que reforzaba las medidas orientadas a ofrecer a los mayores una atención financiera personalizada y adaptada a sus necesidades.

En cuanto a las fórmulas como el cashback o el cash-in-shop, estas son minoritarias en España. En el año 2024, solo el 3% de la población utilizó la opción del cashback para retirar efectivo. En el caso del cash-in-shop, ese porcentaje fue del 1%. Se trata de cifras similares a las de nuestra vecina Francia (3% y 2%, respectivamente), pero sensiblemente inferiores a las que registra Italia (5% y 3%, respectivamente) y por debajo, también, de la media de los países de la eurozona (4% y 2%, respectivamente). El desarrollo de un marco legal claro de ambas fórmulas debería permitir una mayor implantación de las mismas, en beneficio, sobre todo, de la población residente en pueblos y zonas rurales¹¹¹. Igualmente, un 20% de la población en España afirma no recurrir a las fórmulas de cashback y cash-in-shop debido a la desconfianza que generan¹¹², una cifra solo comparable a la que registran Grecia e Italia (24%). Ello hace pensar que convendría redoblar los esfuerzos en materia de información y educación con respecto a ambas herramientas, lo que, posiblemente, contribuiría a un mayor uso de las mismas por parte de los ciudadanos. Aun así, conviene tener en cuenta que tanto el cashback como el cash-in-shop implican el cobro de una comisión a los consumidores, a diferencia de lo que ocurre cuando se accede al efectivo mediante la retirada en cajeros, que no aplican comisiones a los consumidores que son clientes de su entidad. Esto constituye un desincentivo al uso de ambas fórmulas.

¹⁰⁸ Asociación Española de la Banca

¹⁰⁹ Confederación Española de Cajas de Ahorro

¹¹⁰ Unión Nacional de Cooperativas de Crédito

¹¹¹ Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC, 2022)

¹¹² BCE (2024)

4.4.3. *Iniciativas público-privadas*

La iniciativa más destacada dentro del ámbito de la colaboración público-privada es Correos Cash, un servicio que permite realizar operaciones de ingreso y retirada de efectivo en las oficinas de Correos y que pone a disposición de la población¹¹³ un servicio de entrega de efectivo a domicilio por parte de los conocidos como “carteros rurales”.

En el año 2022, Correos y las asociaciones bancarias AEB, CECA y UNACC firmaron un protocolo de colaboración¹¹⁴ con el ánimo de dar un renovado impulso al servicio Correos Cash, incorporando a más entidades de crédito colaboradoras, y facilitar la inclusión financiera en la llamada “España vaciada”.

Sin embargo, el alcance de este servicio es muy limitado. Los más de 4.600 puntos de atención de Correos Cash que se distribuyen a lo largo de la geografía española apenas registran 134.000 operaciones al año¹¹⁵, lo que significa que cada punto de atención solamente realiza, anualmente, unas 29 operaciones. Este bajo volumen de operaciones tiene que ver con distintos factores causales, entre ellos el elevado desconocimiento de Correos Cash por parte de la población, y es que solo alrededor del 23% de la población conoce el servicio. A ello se añaden cuestiones como los límites en los importes de las operaciones y otras relacionadas con el hecho de que sean carteros quienes transportan el dinero en efectivo, con lo que ello supone en términos de riesgo físico (esto, además, genera preocupación entre los sindicatos). Por último, las oficinas de Correos no están suficientemente equipadas para gestionar un servicio de dispensación de efectivo como es Correos Cash. Todo ello contribuiría a explicar que solo el 6% de la población haya utilizado el servicio a lo largo del último año¹¹⁶.

4.4.4. *Iniciativas políticas*

En la esfera política, se han impulsado iniciativas legislativas encaminadas a regular una dotación mínima de puntos de acceso al efectivo en todo el territorio nacional, especialmente en las áreas rurales remotas o despobladas carentes de oficinas bancarias o servicios de cajeros automáticos. En concreto, en el año 2022, el Senado y el

¹¹³ Solo para aquellos que sean clientes de entidades de crédito que tengan suscrito un acuerdo con Correos para la provisión del servicio Correos Cash, que en el momento de escribir estas líneas son las siguientes: Banco Santander, CaixaBank, BBVA, Banco Sabadell, Ibercaja, Banco Mediolanum, CBNK, Grupo Caja Rural, Triodos Bank y Banco Pichincha.

¹¹⁴ Véase la nota de prensa conjunta (Correos, AEB, CECA y UNACC) al respecto: https://cswetwebcorsta01.blob.core.windows.net/uploads/2022/07/2022_07_20-NP-Correos-firma-un-acuerdo-con-el-sector-bancario-para-facilitar-la-inclusion-financiera.pdf

¹¹⁵ Se trata del dato más reciente proporcionado por Correos, correspondiente al año 2022.

¹¹⁶ Banco de España (2025)

Parlamento de Cataluña plantearon proposiciones de ley¹¹⁷ que establecían la obligación de que todos los municipios en riesgo de exclusión financiera dispusieran, como mínimo, de un cajero automático, de cuya instalación y mantenimiento deberían ocuparse aquellas entidades financieras con mayor implantación en las distintas provincias bajo un régimen de instalación preferentemente voluntaria (la instalación solo sería obligatoria cuando el régimen voluntario no permitiera cubrir las necesidades de todos los municipios).

Ambas iniciativas decayeron con la convocatoria de elecciones generales anticipadas en el año 2023 y la consiguiente disolución de las Cortes, si bien en el año 2023, una vez iniciada la nueva legislatura, el Parlamento de Cataluña volvió a presentar una Proposición de Ley idéntica¹¹⁸, que fue tomada en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados en febrero del año 2024 y que en estos momentos continúa su tramitación parlamentaria en la Comisión de Economía, Comercio y Transformación Digital del Congreso.

4.4.5. Iniciativas populares

En el año 2024, la plataforma “Salvemos el dinero físico” presentó una iniciativa legislativa popular sobre el derecho y la libertad de uso del dinero físico. La iniciativa establecía claramente el derecho de todas las personas físicas y jurídicas a utilizar el efectivo en sus actividades económicas. Dicha iniciativa fue admitida a trámite por la Mesa del Congreso de los Diputados en septiembre de 2023, pero caducó en noviembre de 2024 al no lograr reunir el número de firmas necesarias, fijado en 500.000.

4.5. Iniciativas para garantizar la aceptación del efectivo en España

En 2022 entró en vigor¹¹⁹ una modificación del texto refundido de la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre. En virtud de dicha modificación, se reconoce que “la

¹¹⁷ Se trata de la Proposición de Ley de garantía del servicio de cajero automático en los municipios en riesgo de exclusión financiera, remitida por el Senado al Congreso de los Diputados en el mes de mayo de 2022, y la Proposición de Ley de garantía del servicio de cajero automático en los municipios en riesgo de exclusión financiera y de garantía del acceso a los servicios bancarios, presentada por el Parlamento de Cataluña en el mes de agosto del mismo año.

¹¹⁸ Proposición de Ley de garantía del servicio de cajero automático en los municipios en riesgo de exclusión financiera y de garantía del acceso a los servicios bancarios.

¹¹⁹ En virtud de lo dispuesto en el artículo 82.4 del Real Decreto-ley 24/2021, de 2 de noviembre, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de bonos garantizados, distribución transfronteriza de organismos de inversión colectiva, datos abiertos y reutilización de la información del sector público, ejercicio de derechos de autor y derechos afines aplicables a determinadas transmisiones en línea y a las retransmisiones de programas de radio y televisión, exenciones temporales a determinadas importaciones y suministros, de personas consumidoras y para la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes.

negativa de aceptar el pago en efectivo como medio de pago dentro de los límites establecidos por la normativa tributaria y de prevención y lucha contra el fraude fiscal” constituye una infracción en materia de defensa de los consumidores y usuarios que conlleva la imposición de una sanción¹²⁰. Cabe señalar que ello parece colisionar claramente con la prohibición del pago en efectivo de los arrendamientos urbanos prevista en la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda.

¹²⁰ Artículo 47.1, apartado ñ), del Real Decreto Legislativo 1/2007.

Parte B: Un marco regulatorio para garantizar la provisión y el uso del efectivo en España

Consideraciones previas

La presente Parte B del informe cumple una función doctrinal y prelegislativa: explicar la racionalidad de política pública y de diseño institucional que sostiene las opciones normativas necesarias para garantizar el acceso al efectivo en España. Su objetivo es justificar las decisiones estructurales del marco propuesto, esto es, qué problema resuelven, qué alternativas se descartaron, qué principios de buena regulación se aplicaron y qué riesgos se evitaron.

Esta Parte B se elabora en un contexto europeo de transformación del marco monetario y de pagos, en el que la futura regulación sobre el curso legal de los billetes y monedas en euros está configurando un enfoque basado en tres pilares interdependientes —aceptación, acceso y resiliencia— que deberán ser operacionalizados mediante sistemas de monitorización, indicadores comunes y mecanismos correctores, así como mediante la preparación de planes nacionales de resiliencia del efectivo. Este importante cambio cualitativo en relación con el tratamiento del efectivo en las economías europeas, aun estando en negociación, confirma que la arquitectura nacional deberá desempeñar un papel decisivo en la definición de lo que constituye un acceso “suficiente y efectivo” y en la organización de la resiliencia del sistema.

En coherencia con ese marco, el diseño normativo que aquí se propone adopta una delimitación material consciente al concentrarse en garantizar el acceso al efectivo —entendido como retirada y depósito— y en reforzar la resiliencia operativa de su infraestructura, dejando fuera del objeto de la norma la regulación de la aceptación y el uso del efectivo como medio de pago, que se encauzará a través del Derecho de la Unión Europea aplicable al curso legal. Esta delimitación responde a un criterio de seguridad jurídica y correcta articulación normativa, evitando solapamientos y asegurando que la intervención nacional se sitúa allí donde el estándar europeo, por su propia naturaleza, requerirá desarrollo y ejecución efectivos a nivel estatal.

La Parte B, por tanto, no discute la aceptación como objeto regulatorio nacional. Cuando se aborda la aceptación, lo hace exclusivamente como contexto europeo y como elemento que condiciona el ecosistema del efectivo, con el fin de explicar por qué se ha optado por un foco nacional en acceso y resiliencia. El núcleo del análisis doctrinal se centra en: (i) el efectivo como infraestructura crítica y activo de resiliencia; (ii) el acceso suficiente y efectivo como condición de inclusión financiera y cohesión territorial; (iii) la corrección de fallos de mercado mediante obligaciones operativas y mecanismos subsidiarios proporcionales; (iv) la necesidad de indicadores verificables y de una autoridad técnica que los defina y supervise; y (v) la sostenibilidad económica del sistema y el reparto de costes de los déficits residuales.

Esta Parte B se apoya en una matriz de decisiones que identifica las opciones principales de diseño (delimitación, sujeto obligado, obligaciones de resultado, rol del

Banco de España, indicadores territorializados, ciclo de corrección, tramo subsidiario, canales complementarios y plan de resiliencia) y las conecta con los principios que las sustentan. Esa matriz opera como hilo conductor del documento. Así, cada capítulo desarrolla por qué se toma cada decisión y cómo se integra en una arquitectura nacional compatible con el marco europeo en evolución.

5. El efectivo como infraestructura crítica y activo de resiliencia del sistema de pagos

Decisiones en las que se fundamenta este capítulo

- D1. Reconocer el efectivo como infraestructura habilitante del funcionamiento económico y social, y no solo como “un medio de pago más”, por su capacidad de operar sin electricidad ni conectividad y por su función de respaldo sistémico.
- D2. Integrar la resiliencia como objetivo de política pública: el acceso al efectivo no es únicamente inclusión financiera en normalidad, sino continuidad de transacciones básicas ante interrupciones graves.
- D3. Asumir que la resiliencia se construye “en normalidad”: no puede improvisarse en crisis; exige preservar capacidades operativas y cadena logística en tiempos ordinarios.
- D4. Adoptar un Plan nacional de resiliencia del efectivo como instrumento estructural (no declarativo), con gobernanza, coordinación y medidas técnicas/organizativas proporcionales.
- D5. Diseñar el enfoque de resiliencia con lógica de escenarios (normalidad vs estrés/disrupción) y con condiciones de activación, para evitar planes genéricos sin operatividad.
- D6. Incluir toda la cadena del efectivo en el perímetro (distribución, transporte, dispensación y depósito), identificando nodos críticos y vulnerabilidades, porque la continuidad depende de la logística.
- D7. Alinear el marco nacional con el giro europeo hacia “preparedness/resilience”, manteniendo seguridad jurídica mediante una delimitación material clara (aceptación/uso en UE; acceso/resiliencia en arquitectura nacional).
- D8. Articular la resiliencia del efectivo con los instrumentos generales de seguridad nacional y de protección de infraestructuras críticas, reconociendo que la continuidad operativa del sistema de pagos físico es elemento natural de los planes de preparación y respuesta del Estado y, por tanto, exige coordinación con los organismos competentes en esa materia, sin que la función técnica del Banco de España agote la arquitectura institucional de la resiliencia.

5.1. El efectivo como infraestructura habilitante: continuidad, autonomía y función pública

La discusión contemporánea sobre el futuro del efectivo suele presentarse como un debate entre preferencias de consumo o eficiencia tecnológica. Sin embargo, esta

aproximación es insuficiente para entender su verdadera naturaleza regulatoria. El efectivo es, ante todo, dinero del banco central en forma física y, por tanto, un componente del sistema monetario cuya relevancia no se agota en su cuota de uso en transacciones cotidianas. Su valor institucional reside en su condición de infraestructura habilitante ya que permite liquidar obligaciones y sostener intercambios básicos sin depender de electricidad, conectividad o intermediación tecnológica, lo que lo convierte en un elemento singular dentro del sistema de pagos.

Esta singularidad adquiere plena visibilidad en escenarios de disrupción tales como apagones, fallos de telecomunicaciones, ciberincidentes, catástrofes naturales o situaciones de tensión que afecten a la continuidad de medios electrónicos. En estas circunstancias, el efectivo no “compite” con los pagos digitales: opera como alternativa funcional capaz de mantener la vida económica esencial. De ahí que, desde una perspectiva de interés general, la pregunta regulatoria no sea únicamente cuánto se usa el efectivo hoy, sino qué capacidades mínimas deben preservarse para que el sistema de pagos disponga de un respaldo operativo real.

5.2. Resiliencia: no como respuesta excepcional, sino como diseño permanente de normalidad

La resiliencia no se reduce a un plan de emergencia reactivo. En su acepción moderna —reforzada por la orientación europea hacia la preparación y la resiliencia sistémica— implica anticipar, absorber, mantener funciones esenciales y recuperar capacidades frente a perturbaciones. Esta idea tiene una consecuencia clave para el efectivo: no existe resiliencia “instantánea” si no se preserva en tiempos ordinarios una infraestructura mínima, operativa y familiar para la población y los actores económicos.

En términos de política pública, ello desplaza el foco desde la mera supervivencia del efectivo hacia su normalidad operativa. Si la red de acceso se degrada hasta niveles frágiles, si el circuito de depósito se interrumpe o si la logística pierde capilaridad y redundancia, el efectivo deja de ser un respaldo real. Se convierte, como mucho, en una reserva estática (billetes en manos de hogares) sin capacidad de sostener la circulación necesaria para transacciones básicas bajo estrés. Por eso, la resiliencia del efectivo exige una visión de sistema: continuidad de servicios, preservación de capacidades, coordinación entre actores y mecanismos de monitorización que permitan detectar deterioros antes de que sean irreversibles.

5.3. El plan de resiliencia del efectivo: finalidad, alcance y lógica de escenarios

En este marco, el Plan de resiliencia del efectivo no es un "anexo" reputacional ni un documento de intenciones. Su función es dotar al Estado de un instrumento operativo para asegurar que, ante disrupciones graves o riesgos creíbles e inminentes, el acceso al efectivo pueda mantenerse o restablecerse con diligencia. El enfoque europeo que se está configurando apunta precisamente a planes nacionales basados en escenarios y

evaluación de los riesgos de cada uno de ellos, con participación de las autoridades monetarias, de los operadores cuando la ejecución les afecte, y de los organismos nacionales con competencias en seguridad nacional y en protección de infraestructuras críticas, en cuya órbita se inscribe naturalmente la continuidad operativa del sistema de pagos físico.

Un plan con valor práctico debe responder, al menos, a cuatro preguntas de diseño:

- ¿Qué funciones esenciales deben preservarse? (retirada y depósito en condiciones mínimas, y capacidad de recirculación).
- ¿Qué activos y nodos críticos sostienen esas funciones? (puntos de acceso, capacidades logísticas, almacenamiento y distribución, infraestructuras de soporte).
- ¿Qué amenazas y vulnerabilidades son relevantes? (desde interrupciones tecnológicas hasta eventos naturales o tensiones logísticas).
- ¿Qué medidas y gobernanza permiten respuesta y recuperación? (coordinación, protocolos, redundancias, prioridades territoriales, y mecanismos de activación).

La lógica de escenarios es particularmente importante ya que el sistema debe poder describirse y evaluarse en modo normal (rutina) y en modo estrés (disrupción). Esto evita dos fallos típicos: (i) planes que solo describen capacidades teóricas sin verificar su operatividad; y (ii) diagnósticos de normalidad que no incorporan la pregunta crítica de continuidad cuando los pagos digitales fallan. La resiliencia, por tanto, no se añade al final del marco sino que ordena el conjunto del diseño regulatorio y condiciona cómo se entiende “acceso suficiente y efectivo”.

5.4. Perímetro del sistema: por qué la resiliencia exige incluir la cadena logística

Otro elemento decisivo es el perímetro real del sistema del efectivo. La resiliencia no depende solo de que existan cajeros u oficinas. Depende de una cadena completa que incluye distribución, transporte, reposición, seguridad, capacidades de depósito y recirculación. Esta cadena puede presentar cuellos de botella tales como rutas o territorios con alto coste y baja rentabilidad operativa, nodos críticos sin redundancia, vulnerabilidades de seguridad o dependencia de infraestructuras energéticas. En un contexto de caída sostenida de los volúmenes de transporte y procesado de billetes y monedas, el riesgo central no es el número de operadores logísticos disponibles, sino la viabilidad económica del propio sistema cuando los operadores que prestan el servicio no alcanzan umbrales mínimos de sostenibilidad. Ignorar estos elementos conduce a un plan incompleto, esto es, se "promete" acceso sin asegurar las condiciones materiales que lo hacen posible.

Por eso, en un enfoque resiliente, la cadena logística del efectivo debe tratarse como un elemento esencial del servicio. Ello no implica nacionalizar funciones ni alterar la lógica de mercado en normalidad, pero sí identificar riesgos, establecer expectativas de continuidad y prever medidas proporcionadas cuando la fragilidad del sistema amenace la continuidad del acceso, especialmente en territorios con singularidades estructurales.

5.5. Conexión con los capítulos siguientes: resiliencia como criterio que ordena el “acceso”

El reconocimiento del efectivo como activo de resiliencia tiene una consecuencia metodológica y es que el acceso no puede medirse solo por presencia territorial de puntos, sino por su funcionalidad (continuidad, calidad, disponibilidad, ausencia de barreras que desnaturalicen el acceso) y por su capacidad de operar en modo estrés. Esto prepara el terreno para (i) la definición de indicadores verificables y territorializados; (ii) la atribución de un rol técnico al Banco de España para traducir conceptos a métricas; y (iii) un ciclo de corrección gradual y subsidiario cuando el mercado no garantice niveles mínimos. En suma, la resiliencia no es un “capítulo temático” sino el fundamento que justifica por qué la arquitectura nacional se centra en acceso (retirada+depósito), en condiciones de prestación y en mecanismos de corrección basados en evidencia.

En síntesis, la arquitectura coherente con estas decisiones requiere: (i) reconocer el acceso al efectivo como activo funcional de resiliencia y articularlo en torno a un plan estructural de continuidad operativa, coordinado con los instrumentos generales de seguridad nacional y de protección de infraestructuras críticas; (ii) extender el perímetro de la intervención a la infraestructura y a la cadena logística del efectivo, identificando nodos críticos y vulnerabilidades; y (iii) preservar la coherencia entre el marco de acceso y la lógica de resiliencia, como condición necesaria para que el sistema funcione tanto en tiempos ordinarios como en escenarios de estrés.

6. Curso legal y aceptación del efectivo: marco europeo, incertidumbre abierta y límites de la acción nacional

Decisiones que fundamentan este capítulo

- D1. Tratar la aceptación del efectivo como materia primariamente europea (curso legal y aceptación obligatoria), evitando anticipar un régimen nacional que pueda solaparse o contradecir el Reglamento en negociación.
- D2. Incorporar la aceptación solo como “contexto estructural”: se analiza para entender su impacto sistémico y su interacción con el acceso y la resiliencia, no para convertirla en objeto regulatorio doméstico en esta fase.
- D3. Delimitar la intervención nacional al acceso (retirada+depósito) y a la resiliencia como ámbitos donde el estándar europeo requerirá necesariamente arquitectura operativa, indicadores y ejecución nacional.
- D4. Evitar el “atajo” de regular aceptación para resolver problemas de acceso: el acceso se garantiza con obligaciones operativas y métricas verificables, sin confundirlo con la aceptación como condición del curso legal.
- D5. Preparar el terreno para la futura implementación nacional mediante un análisis de incertidumbres abiertas (*public interest*, proporcionalidad, excepciones, canales de reclamación y *remedial measures*) que previsiblemente condicionarán el debate en España cuando el Reglamento se cierre.
- D6. Proteger la seguridad jurídica y la viabilidad política del proyecto: el foco en acceso/resiliencia maximiza compatibilidad con UE y reduce fricción política inmediata, sin renunciar a un argumentario coherente sobre aceptación en el plano europeo.

6.1. Por qué la aceptación importa, aunque no sea objeto de la intervención nacional

La aceptación del efectivo es una dimensión esencial del curso legal. Si el efectivo no puede ser utilizado para saldar deudas monetarias en la práctica, el curso legal se vacía progresivamente de contenido. Desde el punto de vista sistémico, aceptación y acceso no son compartimentos estancos. La aceptación sostiene la demanda transaccional; el acceso sostiene la disponibilidad operativa; y ambos, conjuntamente, hacen posible que el efectivo cumpla su función de respaldo en situaciones de disrupción.

Ahora bien, reconocer esta interdependencia no implica que todas las piezas del sistema deban regularse al mismo nivel jurídico o por el mismo legislador en el mismo momento. Precisamente porque la aceptación está siendo objeto de una regulación europea específica —orientada a definir el contenido del curso legal y la aceptación obligatoria, con excepciones y criterios de proporcionalidad—, el diseño nacional

prudente en esta fase consiste en no anticipar un régimen doméstico sobre aceptación y concentrar los esfuerzos en aquello que, por su naturaleza, exige una arquitectura nacional: el acceso suficiente y efectivo y la resiliencia de la infraestructura.

6.2. El giro europeo: aceptación obligatoria, excepciones y public interest como zona de incertidumbre

El núcleo del debate europeo avanza hacia un Reglamento que fija el principio general de aceptación obligatoria del efectivo y, a la vez, reconoce un conjunto de excepciones y márgenes interpretativos cuya delimitación práctica será decisiva. En particular, el debate sobre el llamado “public interest”(interés público) como fundamento de restricciones nacionales y la exigencia de proporcionalidad abre una zona de incertidumbre: qué objetivos pueden justificar restricciones, quién los define e interpreta, y hasta dónde puede llegar un Estado miembro al limitar o endurecer condiciones de aceptación sin vulnerar el marco común.

A esa incertidumbre se añade la arquitectura de excepciones operativas (buena fe, motivos legítimos y temporales, puntos de venta no atendidos, acuerdos previos de pago por otros medios), así como la prueba de la proporcionalidad del rechazo, o la recurrencia de pretextos operativos como la falta de cambio. La Comisión europea, según el esquema que se discute, no pretende resolver caso por caso, sino que desplaza parte del problema hacia un sistema de monitorización y de medidas correctoras cuando la aceptación se vea “socavada” por rechazos estructurales.

En suma, el marco europeo emergente no solo define un principio; define una zona de interpretación. En ese terreno, una intervención nacional prematura sobre aceptación corre el riesgo de quedar desalineada con la versión final del Reglamento (o de sus actos de ejecución e indicadores), exponiendo la acción doméstica a controversias jurídicas y a contestación política.

6.3. Monitorización, indicadores y remedial measures: por qué el debate de aceptación se “operacionaliza”

Un elemento central del enfoque europeo es que la aceptación no se garantiza únicamente mediante la proclamación del principio, sino mediante monitorización, es decir, seguimiento territorial y sectorial de la aceptación, análisis de proliferación de excepciones y, cuando se aprecien rechazos generalizados y estructurales, adopción de medidas correctoras. El nuevo enfoque se basa en indicadores y métricas que permitan observar la situación y su tendencia, y en mecanismos de compliance y reporting.

Este movimiento es relevante para el diseño nacional por dos motivos. Primero, porque desplaza el debate desde el “deber ser” hacia la evidencia: ¿cuántos rechazos existen?, ¿en qué sectores?, ¿en qué territorios?, ¿bajo qué pretextos?, ¿con qué impacto en colectivos vulnerables? Segundo, porque convierte la aceptación en un ámbito donde el

Estado miembro deberá articular capacidad de medición, canales de reclamación y respuestas proporcionales, incluso aunque el principio nazca de un Reglamento de aplicación directa. Esto anticipa que, una vez aprobado el marco europeo, habrá que abrir en España un debate de implementación y enforcement, pero hacerlo ahora —sin conocer el cierre normativo— introduce un coste innecesario. Por otro lado, posponer todo el paquete normativo (aceptación + acceso + resiliencia) a la aprobación del Reglamento europeo retrasa la adopción de decisiones que pueden ser críticas en un contexto de interrupción.

6.4. *Por qué la decisión nacional es concentrarse en acceso y resiliencia*

Sobre esta base se entiende la decisión de política pública recogida en la proposición normativa que quiere inspirar este informe: delimitar el objeto a acceso (retirada y depósito) y resiliencia de la infraestructura, excluyendo expresamente la aceptación y el uso como medio de pago. Esta decisión no supone “restar importancia” a la aceptación; supone ordenar prioridades y preservar coherencia jurídica con el marco europeo.

En particular, el acceso presenta tres rasgos que justifican la intervención nacional inmediata:

- Necesidad de asignación explícita de responsabilidades: la garantía del acceso exige identificar sujetos obligados y mecanismos de corrección cuando la provisión se retrae por incentivos de mercado. El Reglamento europeo, incluso cuando impone a los Estados “asegurar” acceso suficiente y efectivo, no resuelve por sí solo el “quién hace qué” en la práctica.
- Necesidad de métricas operativas y territorializadas: “suficiente y efectivo” requiere indicadores, umbrales, verificación y actualización. Esto es, por definición, arquitectura nacional de ejecución técnica.
- Necesidad de resiliencia como capacidad sistémica: la continuidad del efectivo en crisis depende de planes, coordinación y cadena logística. El giro europeo hacia planes nacionales de resiliencia refuerza que aquí el Estado debe construir instrumentos operativos (no meros principios).

A la inversa, regular aceptación a nivel nacional en este momento generaría una doble fricción: (i) riesgo de divergencia con el Reglamento; y (ii) riesgo de mezclar debates políticamente sensibles (límites al efectivo, excepciones por interés público, obligaciones a comercios y servicios) que pueden bloquear el avance de lo que sí es urgente y ejecutable, esto es, asegurar infraestructura y servicios de acceso.

6.5. *Implicaciones para el resto de la Parte B: aceptación como “marco”, no como objeto*

El encuadre de aceptación como contexto tiene tres implicaciones editoriales y doctrinales para esta Parte B.

- Primera, la aceptación se trata aquí como diagnóstico y mapa de incertidumbres europeas (qué queda abierto, qué se medirá, cómo se corregirá), no como «programa normativo nacional». Esto permite que el Informe sea útil en el seguimiento del expediente europeo sin arrastrar al marco nacional a un terreno de incertidumbre regulatoria.
- Segunda, este enfoque evita que la Parte B se convierta en una explicación del articulado: en lugar de “la ley dice X”, el documento debe sostener “se decide X porque...”. En el caso de la aceptación, “se decide no regular” por razones de coherencia con el Derecho de la Unión y de estrategia de implementación, y ello constituye una decisión de diseño que conviene explicitar con claridad.
- Tercera, al mantener la aceptación fuera del objeto nacional, se refuerza la lógica de que el «corazón» del marco español debe estar en acceso suficiente y efectivo y en resiliencia, con un soporte técnico objetivo —indicadores, verificación, ciclo de corrección— capaz de dialogar con los indicadores comunes que adopte la Comisión. En términos de arquitectura, esto posiciona el marco nacional como una propuesta de cumplimiento y ejecución compatible con el Reglamento europeo, y no como un texto alternativo o competidor.

En síntesis, la arquitectura coherente con esta decisión requiere (i) delimitar expresamente el objeto del marco nacional al acceso al efectivo —entendido como retirada y depósito— y a la resiliencia, excluyendo la aceptación y el uso, que permanecen en el ámbito europeo; y (ii) diseñar una arquitectura nacional de ejecución técnica y correctora centrada en acceso y resiliencia, compatible con la futura operativa europea en materia de aceptación.

7. El acceso al efectivo como derecho instrumental, estándar funcional y reto de cohesión territorial

Decisiones que fundamentan este capítulo

- D1. Entender el acceso al efectivo como condición instrumental de inclusión financiera, libertad de elección y funcionamiento ordinario de economías locales; no como cuestión residual o asistencial.
- D2. Definir “acceso” como un binomio inseparable: retirada + depósito, porque sin depósito se rompe el circuito (recirculación, provisión de cambio, operativa básica del comercio) y aparecen restricciones “de facto”.
- D3. Adoptar un estándar de “acceso suficiente y efectivo” (no solo presencia de puntos): distinguir cobertura (proximidad/densidad) de efectividad (continuidad/*uptime*, incidencias, *stockouts*, barreras económicas y límites operativos).
- D4. Asignar responsabilidad operativa principal a las entidades de crédito, cubriendo el vacío de responsabilidad y evitando que la provisión dependa únicamente de decisiones descentralizadas de rentabilidad privada.
- D5. No fijar umbrales numéricos rígidos en la ley: encomendar a una o varias autoridades técnicas con perfil adecuado la definición de un marco de indicadores y umbrales objetivo, verificable y revisable, territorializado y alineable con los indicadores comunes UE.
- D6. Territorializar por diseño (urbano/no urbano) e incorporar vulnerabilidad (edad, discapacidad, dispersión) para evitar promedios nacionales engañosos y “desiertos” de acceso.
- D7. Integrar el acceso en la lógica de resiliencia: medir y asegurar acceso en normalidad y, en lo esencial, en escenarios de estrés/disrupción, porque la resiliencia del efectivo depende de la robustez del acceso cotidiano.

7.1. El acceso al efectivo como derecho instrumental: inclusión, libertad de elección y cohesión

El acceso al efectivo debe conceptualizarse como un derecho de carácter instrumental con dimensión personal: instrumental, porque condiciona el ejercicio efectivo de otros derechos y capacidades económicas básicas y no se protege por romanticismo monetario; con dimensión personal, porque su titular último es cada ciudadano en cuanto poseedor legítimo del dinero público de curso legal y, en consecuencia, sujeto del derecho a tenerlo y usarlo conforme estime conveniente. En España —como en la eurozona— el efectivo sigue siendo un medio de pago relevante, con una dependencia

mayor entre colectivos de más edad y con menor familiaridad digital, lo que convierte cualquier degradación del acceso en un riesgo directo de exclusión financiera.

Además, el acceso al efectivo tiene una dimensión territorial particularmente sensible. La contracción de la infraestructura bancaria y de los puntos físicos de acceso no se distribuye de manera homogénea, sino que se concentra en municipios pequeños, áreas rurales y entornos con menor densidad, donde los costes de desplazamiento y las barreras de movilidad transforman lo que podría parecer una mera incomodidad en una limitación real a la autonomía económica. Este componente territorial convierte el acceso en un asunto de cohesión pues afecta a la vitalidad del comercio de proximidad, al funcionamiento de economías locales y a la igualdad efectiva de oportunidades entre territorios.

Desde una perspectiva de política pública, por tanto, el acceso no puede tratarse como un subproducto de la transformación digital del sistema bancario. Requiere un marco que haga explícito qué significa “accesible”, quién responde cuando el mercado retrae oferta y cómo se corrigen déficits sin imponer soluciones uniformes donde el territorio exige flexibilidad.

7.2. *Del acceso “físico” al acceso “funcional”: suficiencia y efectividad*

Uno de los riesgos recurrentes en este debate es reducir el acceso al número de cajeros o a la distancia media a un punto de retirada. Esa aproximación es incompleta. El enfoque europeo emergente sitúa el acceso bajo el estándar de “suficiente y efectivo”, lo que exige distinguir dos dimensiones complementarias: suficiencia (*coverage*) y efectividad (*functionality*).

- Suficiencia se refiere a cobertura territorial y poblacional: proximidad razonable, densidad de puntos, riesgo de “último punto de acceso” en áreas remotas, y parámetros que permitan detectar territorios desatendidos.
- Efectividad se refiere a la capacidad real de usar el servicio: continuidad (*uptime*), incidencias, falta de efectivo o de capacidad operativa (*stockouts*), restricciones prácticas, y —crucialmente— barreras económicas (comisiones) o límites operativos que, sin eliminar formalmente el acceso, lo degradan hasta hacerlo inservible para determinados usuarios o territorios.

Este enfoque funcional tiene dos virtudes: (i) evita “cumplimientos cosméticos” basados en presencia nominal de infraestructura; y (ii) permite diseñar respuestas proporcionales, diferenciando problemas de cobertura (falta de puntos) de problemas de funcionamiento (puntos existentes, pero poco fiables, costosos o limitados). En términos regulatorios, esto orienta el estándar hacia resultados observables y verificables, no hacia promesas de disponibilidad abstracta.

7.3. Retirada y depósito: por qué el acceso no puede definirse solo como “withdrawal”

Una segunda decisión estructural es definir el acceso como retirada y depósito, y no solo como retirada. Esta decisión responde a una realidad operativa: el efectivo no es únicamente un instrumento de pago; es un circuito. Sin depósito suficiente, la recirculación se debilita, la disponibilidad de cambio en comercios se deteriora y se generan restricciones silenciosas que terminan afectando al uso cotidiano del efectivo incluso allí donde, en teoría, hay puntos de retirada.

Desde el punto de vista de la cohesión territorial y del tejido productivo, el depósito es además un servicio crítico para pequeños comercios, actividades locales y entornos donde el efectivo sigue teniendo peso. Si se dificulta el depósito, se introduce un coste adicional en tiempo y seguridad, y se empuja a operadores económicos a abandonar el efectivo no por preferencia, sino por degradación de la infraestructura. Por eso, cuando se habla de “acceso efectivo”, debe entenderse como disponibilidad real y suficiente de retirada y depósito en condiciones de continuidad.

Esta decisión también anticipa coherencia con el estándar europeo. Si el objetivo europeo es asegurar acceso suficiente y efectivo en todo el territorio, el indicador relevante no puede reducirse a “distancia a un cajero”, sino que debe capturar la disponibilidad funcional del ciclo del efectivo, incluido el depósito allí donde su ausencia compromete el circuito.

7.4. Umbrales: por qué se evita fijar cifras rígidas en la ley y se delega un marco técnico

Una de las tensiones clásicas en el diseño de políticas de acceso es si debe fijarse en la ley un umbral numérico (distancia máxima, mínimos por municipio, etc.) o si debe establecerse un marco de indicadores que permita definir y actualizar dichos umbrales. La decisión que aquí se propone es optar por lo segundo: un marco técnico, objetivo y revisable. La definición del marco de indicadores es una función técnica que requiere neutralidad institucional, capacidad analítica y conexión con el sistema europeo de bancos centrales, condiciones que el Banco de España reúne de manera natural; ello no impide, sin embargo, que el legislador pueda articular fórmulas alternativas o compartidas de atribución, en línea con el propio enfoque del Reglamento europeo en negociación, que prevé la designación por cada Estado miembro de «una o más autoridades nacionales competentes». La racionalidad de esta elección es triple:

- Variabilidad territorial y tecnológica: un mismo umbral puede ser razonable en un contexto urbano y desproporcionado en uno rural, o viceversa; además, los canales de acceso evolucionan (redes compartidas, acuerdos de interoperabilidad, oficinas móviles, canales complementarios). La ley debe fijar

el estándar y el método, no congelar una cifra que puede quedar obsoleta o ser políticamente inviable.

- Coherencia con el enfoque UE de indicadores: la Comisión adoptará indicadores comunes y el seguimiento y la evaluación serán la base para medidas correctoras. Un diseño nacional que prioriza indicadores facilita la alineación futura con esos estándares comunes y reserva al marco nacional la capacidad —no la obligación— de complementar los indicadores comunes con métricas adicionales cuando las singularidades territoriales o demográficas del Estado lo aconsejen.
- Auditabilidad y verificabilidad: umbrales y diagnósticos deben poder verificarse (datos, trazabilidad, controles). El enfoque de indicadores —territorializado y auditable— reduce discrecionalidad y mejora la defensa técnica frente a controversias.

Esta decisión no elimina el debate sobre "cuánto es suficiente" sino que lo desplaza al lugar institucional correcto: una instancia técnica con capacidad para actualizar métricas con base en evidencia, sin convertir cada ajuste en una reforma legislativa. La concreta arquitectura institucional —autoridad única o atribución compartida— es una decisión que corresponde al legislador, dentro del margen que deja el Reglamento europeo en negociación.

7.5. Territorialización y vulnerabilidad: por qué los promedios nacionales no sirven

El acceso al efectivo es un fenómeno intrínsecamente territorial. Un país puede mostrar una dotación agregada alta de infraestructuras y, aun así, registrar déficits severos en áreas específicas. Los indicadores deben computarse a nivel nacional y subnacional, con desagregación urbano/no urbano, y el marco debe penalizar situaciones donde la media es buena, pero existen territorios desatendidos ("deserts").

La incorporación de la vulnerabilidad (edad, discapacidad, dispersión, barreras de movilidad) no es un añadido social accesorio; es un requisito de equivalencia funcional. Un estándar de acceso "igual" en términos formales puede ser profundamente desigual en términos reales si exige desplazamientos o capacidades digitales que determinados colectivos no pueden asumir. Por eso, un marco serio de "acceso efectivo" necesita indicadores que capturen no solo geografía, sino fricción real del acceso para grupos concretos.

7.6. Acceso y resiliencia: normalidad y estrés como dos caras del mismo estándar

Finalmente, el acceso debe conectarse con la resiliencia. La capacidad del efectivo para funcionar como respaldo en una disrupción depende de que el acceso sea robusto en normalidad (capacidad instalada, logística, hábitos de uso) y de que existan disposiciones para mantener servicios mínimos en estrés.

La implicación doctrinal es clara: “acceso suficiente y efectivo” no puede interpretarse exclusivamente como cobertura cotidiana; debe incorporar continuidad operativa y, en lo esencial, preparación para escenarios de interrupción (por ejemplo, disponibilidad mínima de retirada y mecanismos de continuidad de la cadena logística). Esto no supone ampliar el objeto de la ley hacia la aceptación, sino reforzar el vínculo entre acceso y resiliencia como parte de una arquitectura nacional coherente y compatible con el marco europeo.

En síntesis, la arquitectura coherente con estas decisiones requiere definir el acceso como binomio inseparable de retirada y depósito; establecer obligaciones operativas orientadas a resultados sobre los sujetos obligados; fijar condiciones comunes de prestación e interoperabilidad que aseguren efectividad real, incluyendo la ausencia de barreras económicas que desnaturalicen el acceso; y traducir el estándar «suficiente y efectivo» en un marco técnico de indicadores y umbrales territorializados, con identificación de ámbitos deficitarios y ciclo de corrección, todo ello en coherencia con la lógica de resiliencia del sistema.

8. Fallos de mercado y necesidad de obligaciones de servicio público: subsidiariedad, neutralidad y sostenibilidad del sistema

Decisiones que fundamentan este capítulo

- D1. Reconocer un fallo de mercado estructural: decisiones racionales de rentabilidad privada pueden producir resultados socialmente subóptimos en acceso (especialmente en baja densidad), generando déficits territoriales persistentes.
- D2. Configurar un esquema escalonado de intervención: obligación operativa principal → corrección técnica → provisión subsidiaria como último recurso, evitando tanto el voluntarismo como la intervención prematura.
- D3. Tratar las obligaciones de servicio público (OSP) como instrumento subsidiario y proporcional, activable solo cuando exista déficit acreditado y tras medidas correctoras insuficientes.
- D4. Proteger la neutralidad competitiva: si hay provisión obligatoria, debe articularse mediante procedimientos transparentes y no discriminatorios, con compensación limitada al coste neto para evitar distorsiones y riesgos de sobrecompensación.
- D5. Introducir un mecanismo de financiación residual (fondo) estrictamente circunscrito a déficits residuales, separando con claridad (i) cumplimiento ordinario a cargo de obligados y (ii) financiación pública/compensación solo cuando sea imprescindible.
- D6. Incorporar la lógica de “consistencia/viabilidad del sistema”: acceso y resiliencia solo son sostenibles si la infraestructura y la logística del efectivo mantienen umbrales mínimos; cuando el volumen cae, la sostenibilidad requiere arquitectura de costes y asignación explícita.
- D7. Diseñar el modelo para ser verificable y revisable: la activación de medidas extraordinarias debe depender de indicadores, evidencia y evaluación periódica, evitando decisiones discrecionales o politizadas.

8.1. El fallo de mercado: por qué el acceso al efectivo no se garantiza “por sí solo”

El acceso al efectivo descansa en una cadena de provisión que combina infraestructura física, logística especializada y servicios presenciales o automatizados. Durante décadas, esa provisión se sostuvo en un equilibrio implícito: las entidades de crédito mantenían redes de oficinas y cajeros como parte de un modelo de servicio bancario universal de facto, y el coste se internalizaba en el conjunto del negocio financiero. La transformación digital, la reestructuración bancaria y la caída progresiva de volúmenes han alterado ese equilibrio.

En este nuevo contexto, se intensifica un fenómeno clásico: el fallo de mercado por divergencia entre rentabilidad privada y valor social. Mantener puntos de acceso en territorios de baja densidad, asegurar capacidades de depósito, o sostener servicios logísticos en rutas costosas puede ser racionalmente no rentable para un operador individual, aun siendo socialmente imprescindible para la inclusión financiera, la cohesión territorial y la resiliencia del sistema de pagos. El resultado agregado puede ser una contracción no homogénea de la oferta y la aparición de déficits persistentes concentrados geográficamente.

Este fallo tiene una característica relevante y es su retroalimentación. La degradación del acceso empuja cambios de hábito (menos uso), lo que reduce volúmenes, lo que debilita aún más la sostenibilidad de la infraestructura. Por ello, una política pública que aspire a garantizar acceso “suficiente y efectivo” no puede limitarse a declaraciones generales ni a programas voluntarios dispersos: necesita asignación de responsabilidades y mecanismos de corrección graduados y verificables.

8.2. Acceso, resiliencia y “consistencia del sistema”: la sostenibilidad como condición del estándar

El enfoque emergente en la UE introduce de forma explícita que los tres pilares (aceptación, acceso y resiliencia) se comportan como vasos comunicantes y, por tanto, dependen de la viabilidad del sistema de distribución. En otras palabras, no basta con proclamar acceso y resiliencia; hay que asegurar que existe una infraestructura mínima sostenible y una logística capaz de operar tanto en normalidad como bajo estrés.

Esta idea es esencial para justificar el recurso a instrumentos de servicio público: cuando la sostenibilidad de ciertos tramos de la red deja de ser viable por volumen o por costes territoriales, la continuidad del acceso deja de ser un resultado espontáneo del mercado. En esos casos, la política pública debe decidir: o bien acepta la degradación territorial (y con ella, exclusión y pérdida de resiliencia), o bien diseña una arquitectura de corrección que preserve un suelo funcional mínimo. Esa arquitectura debe ser proporcionada, temporalmente revisable y compatible con los principios de competencia.

8.3. Por qué las obligaciones de servicio público deben ser subsidiarias y escalonadas

En este punto aparece una decisión de diseño crítica. Las obligaciones de servicio público (OSP) no pueden ser el punto de partida. Deben ser un último recurso, activable únicamente cuando (i) exista evidencia de déficit y (ii) las medidas ordinarias y correctoras no hayan permitido restablecer el acceso suficiente y efectivo. Esta subsidiariedad no es solo una exigencia de buena regulación; es también una condición de legitimidad política y de viabilidad jurídica.

La lógica del escalado permite conciliar dos objetivos que, de otro modo, entrarían en conflicto:

- Eficacia: el sistema necesita “dientes” para corregir déficits reales; si el marco se limita a recomendaciones o voluntarismo, el fallo de mercado persiste.
- Proporcionalidad: imponer obligaciones intensas sin diagnóstico fino puede generar costes excesivos, resistencia del sector y distorsiones.

El enfoque graduado —obligación operativa principal, seguida de medidas correctoras y, solo en caso de persistencia, activación subsidiaria— permite que el coste de la intervención sea el mínimo necesario para alcanzar el estándar, y que la respuesta se adapte a la naturaleza del déficit (cobertura vs efectividad; retirada vs depósito).

Además, este diseño está conceptualmente alineado con el enfoque europeo de monitorización → evaluación → *remedial measures*: la intervención se justifica por evidencia, se diseña con base en indicadores, y se activa en función de la persistencia del problema, no por intuición o presiones coyunturales.

8.4. Neutralidad competitiva: cómo evitar que la corrección del fallo distorsione el mercado

Un riesgo inherente a cualquier régimen de OSP es que, si se diseña mal, puede favorecer a incumbentes, excluir operadores potencialmente más eficientes o convertirse en una transferencia opaca. Por ello, el diseño debe anclarse en el principio de neutralidad competitiva, es decir, cuando la provisión obligatoria sea necesaria, la selección del prestador o la asignación de la obligación debe ser transparente y no discriminatoria, y la compensación debe limitarse al coste neto de la prestación.

Desde una perspectiva institucional, la neutralidad cumple cuatro funciones:

- Evita ayudas encubiertas y reduce el riesgo de sobrecompensación.
- Incentiva eficiencia, permitiendo que compitan soluciones y operadores (incluidas combinaciones de infraestructura y canales complementarios).
- Aumenta aceptabilidad política, al hacer visible que el sistema no se diseña para beneficiar a un actor concreto, sino para cubrir un déficit acreditado.
- Facilita revisabilidad: si la obligación es por déficit residual, debe poder desaparecer o reasignarse cuando el déficit se corrija o cambien las condiciones.

Esta lógica es especialmente importante en un contexto de transición: los canales y tecnologías de acceso pueden evolucionar (redes compartidas, interoperabilidad, servicios en proximidad), y un diseño neutral y abierto evita “fijar” el sistema en una solución única.

8.5. *Financiación residual: por qué es imprescindible separar “cumplimiento ordinario” de “déficit residual”*

Una cuestión central —y políticamente sensible— es quién paga. El enfoque adoptado se apoya en una distinción clara:

- El cumplimiento ordinario de obligaciones operativas forma parte del deber funcional de los sujetos obligados.
- La financiación/compensación se reserva a supuestos excepcionales, estrictamente delimitados, cuando se trata de cubrir déficits residuales acreditados, mediante obligaciones subsidiarias que implican un coste neto no recuperable en condiciones normales de mercado.

Esta separación es esencial por tres razones. Primero, evita convertir el sistema en un subsidio generalizado. Segundo, reduce el riesgo de captura ya que, si la financiación se dispara sin criterio verificable, se incentiva la “externalización” de costes ordinarios hacia el sector público. Tercero, protege la coherencia con los principios europeos de proporcionalidad y de control de compensaciones que deben responder a una obligación concreta, a un déficit acreditado y a una contabilidad separada que permita trazabilidad.

La introducción de un fondo de financiación residual tiene sentido, precisamente, como instrumento técnico de estabilidad porque permite gestionar compensaciones de manera ordenada, con reglas de activación y control, y evita soluciones ad hoc o negociaciones bilaterales opacas. En este enfoque, el fondo no “financia el efectivo”; financia, cuando sea imprescindible, la corrección de déficits residuales una vez agotadas las vías ordinarias y correctoras.

8.6. *Implicaciones operativas: qué debe poder demostrarse para activar OSP*

Un marco serio de OSP no se justifica por percepciones; se justifica por evidencia. Por eso, la activación subsidiaria debe apoyarse en un estándar demostrable:

- existencia de un déficit (de retirada, depósito o ambos) según umbrales e indicadores;
- evaluación de alternativas y constatación de insuficiencia de medidas correctoras;
- definición precisa del objetivo a alcanzar (acceso suficiente y efectivo) y del ámbito territorial afectado;
- y una duración/proporcionalidad que garantice que se cubre lo residual sin sustituir el régimen ordinario.

Este enfoque reduce discrecionalidad y hace el sistema políticamente defendible: si el debate público se centra en “quién paga”, el marco debe poder responder: se paga solo cuando un déficit está acreditado, y se paga lo mínimo necesario para corregirlo.

En síntesis, la arquitectura coherente con estas decisiones requiere (i) un ciclo escalonado de corrección que combine diagnóstico técnico de ámbitos deficitarios con medidas correctoras orientadas a la efectividad real del acceso; y (ii) un tramo subsidiario de último recurso activable solo ante déficit persistente acreditado, articulado mediante procedimientos de licitación, compensación limitada al coste neto residual y un fondo estrictamente circunscrito a déficits residuales, todo ello en coherencia con la sostenibilidad del sistema y con la lógica europea de monitorización y medidas correctoras.

9. Gobernanza del sistema del efectivo: roles, responsabilidades y coordinación institucional

Decisiones que fundamentan este capítulo

- D1. Adoptar un modelo de gobernanza explícito que cierre el “vacío de responsabilidad” y evite respuestas fragmentadas, asignando funciones claras para asegurar acceso y resiliencia en todo el territorio.
- D2. Separar nítidamente el plano técnico del plano político: una autoridad técnica define, monitoriza e inspecciona con base en indicadores objetivos; la autoridad gubernamental activa, en su caso, instrumentos subsidiarios y de financiación. La función sancionadora —que debe estar prevista para asegurar la efectividad del sistema— se ejerce en el marco institucional ya existente para cada tipo de conducta, conforme a los principios generales de ordenación y disciplina y al desarrollo reglamentario que en su caso proceda.
- D3. Atribuir el eje técnico de traducción del estándar “acceso suficiente y efectivo” a métricas verificables, territorializadas y revisables a una autoridad de perfil técnico neutral —función para la que el Banco de España es candidata natural, aunque no necesariamente única, por su capacidad analítica y supervisora y su conexión con el Sistema Europeo de Bancos Centrales—, asegurando una evaluación basada en evidencia.
- D4. Integrar la gobernanza en el enfoque europeo de monitorización y compliance, anticipando que el Estado deberá rendir cuentas sobre evaluación, medidas correctoras y resultados, y que los indicadores comunes UE condicionarán la operativa nacional.
- D5. Articular participación territorial (CCAA y entidades locales) como inteligencia y cooperación, sin politizar la determinación técnica de déficits: consulta, aportación de información y apoyo a canales complementarios.
- D6. Exigir gobernanza de datos y auditabilidad (trazabilidad, formatos, verificación en campo) para que el sistema sea defendible, proporcional y operativo tanto en normalidad como en estrés.
- D7. Asegurar la existencia de canales de reclamación efectivos y de mecanismos de rendición de cuentas, aprovechando los marcos institucionales ya existentes —ordenación y disciplina financiera, protección de consumidores u otros que resulten apropiados según la naturaleza de la conducta— para maximizar efectividad sin duplicidades, dejando al desarrollo reglamentario y a la posterior implementación del marco europeo la concreción de la arquitectura sancionadora.

9.1. *Por qué la gobernanza es el núcleo del problema: del “vacío de responsabilidad” a un sistema dirigible*

El sistema del efectivo combina una naturaleza pública (dinero del banco central, interés general, función de resiliencia) con una provisión esencialmente privada (entidades de crédito, operadores de infraestructura y logística). En un entorno de transformación tecnológica y contracción de infraestructuras, esta combinación tiende a generar un resultado institucional conocido: vacío de responsabilidad. Cada actor optimiza su decisión de coste-beneficio, pero nadie responde por la continuidad territorial del sistema cuando se degrada la oferta, especialmente en entornos de baja densidad o alta vulnerabilidad.

La gobernanza se vuelve, por tanto, el instrumento que convierte una aspiración (acceso “suficiente y efectivo”) en un sistema dirigible ya que define quién mide, quién interpreta, quién corrige, con qué legitimidad, con qué datos y bajo qué condiciones se activan medidas extraordinarias. Sin gobernanza explícita, el marco se fragmenta en iniciativas voluntarias, subvenciones puntuales o decisiones reactivas, difícilmente coherentes entre sí y poco defendibles ante el escrutinio público.

El giro europeo refuerza este diagnóstico. El Reglamento en negociación no se limita a proclamar principios, sino que exige monitorización, evaluación, compliance, designación de autoridades competentes y reporting basado en “grounds and data”. En otras palabras, la UE está orientando el debate hacia la arquitectura institucional que haga posible medir y corregir. Esto anticipa que la gobernanza no es un complemento, sino una condición del cumplimiento.

9.2. *Separación técnico-política: la regla de oro para evitar discrecionalidad y asegurar viabilidad*

Una decisión de diseño central es la separación entre:

- Autoridad técnica: define indicadores, recoge datos, evalúa, identifica déficits, verifica cumplimiento y propone medidas correctoras sobre base objetiva.
- Autoridad política/administrativa: decide activación de instrumentos subsidiarios y, en su caso, de financiación residual, con motivación y control democrático.

Esta separación responde a un *trade-off* fundamental. Si todo se decide políticamente, se arriesga arbitrariedad, ciclos electorales y decisiones poco consistentes territorialmente. Si todo se decide técnicamente sin anclaje institucional, se pierde legitimidad democrática para instrumentos que pueden implicar costes o imposiciones. El diseño óptimo combina ambas dimensiones: técnica para medir y diagnosticar; política para decidir medidas excepcionales y asignación de recursos, siempre bajo evidencia y criterios previos.

El enfoque europeo, además, sugiere que puede haber “una o más” autoridades competentes. La separación técnico-política permite reflejar esa pluralidad de manera ordenada: el Banco de España opera como autoridad técnica; la Administración General del Estado como autoridad de activación subsidiaria y de gestión de instrumentos de compensación, si proceden.

9.3. El perfil técnico requerido por la función: neutralidad, indicadores y capacidad de verificación

La función técnica que el sistema requiere descansa en tres criterios: neutralidad institucional, capacidad analítica y supervisora, y conexión funcional con el Sistema Europeo de Bancos Centrales. El Banco de España es una opción que reúne ese perfil de forma natural, sin perjuicio de que el legislador pueda articular fórmulas alternativas o compartidas de atribución competencial. El estándar "suficiente y efectivo" requiere traducción técnica: no es autoejecutable. Debe convertirse en indicadores territorializados (urbano/no urbano), incorporar dimensión de vulnerabilidad, capturar continuidad operativa y ser actualizable.

Por ese motivo se insiste en principios metodológicos que son, en esencia, requisitos de gobernanza técnica: alineación estricta con definiciones legales, territorialización por diseño, dos modos (normal y estrés) y, sobre todo, auditabilidad y verificabilidad (documentación, trazabilidad de datos, verificación en campo). Estos elementos no son tecnicismos, sino la base para que cualquier diagnóstico (“hay déficit”) sea defendible, replicable y proporcional. Si el diagnóstico no es verificable, la intervención pierde legitimidad.

Esta arquitectura permite preparar el sistema para la futura convivencia con los indicadores comunes que adopte la Comisión Europea. El Estado deberá reportar resultados, y la robustez técnica nacional se convierte, así, en capacidad de cumplimiento y en capacidad de diálogo (por ejemplo, cuando se discutan medidas correctoras o la suficiencia de las medidas nacionales). El marco nacional conserva, además, la capacidad —no la obligación— de complementar los indicadores comunes con métricas adicionales cuando ello resulte necesario para capturar singularidades territoriales relevantes.

9.4. Gobernanza territorial: consulta y cooperación sin politizar el diagnóstico

El acceso al efectivo es territorial por naturaleza. Por ello, las Comunidades Autónomas y entidades locales aportan un valor insustituible por el conocimiento de realidades microterritoriales, patrones de movilidad, localización de servicios esenciales, y viabilidad de soluciones complementarias. La gobernanza debe incorporar esa inteligencia, pero sin convertir la determinación de déficits en una negociación territorial politizada.

El equilibrio se logra con un modelo de consulta estructurada: los niveles territoriales contribuyen con información y observaciones; la autoridad técnica determina con criterios objetivos. Este esquema aumenta calidad del diagnóstico (mejor información) y reduce riesgos de discrecionalidad. Además, facilita cooperación para desplegar canales complementarios (Correos, acuerdos locales, comercio de proximidad) cuando proceda, sin sustituir obligaciones principales.

9.5. *Gobernanza de datos: el sistema solo funciona si puede observarse (y auditarse)*

Un marco de obligaciones sin datos fiables degenera en dos extremos: o bien se vuelve programático (no se aplica) o bien se aplica de forma arbitraria. Por eso, la gobernanza debe incorporar una capa explícita de *data governance*:

- Fuentes: estadísticas existentes, datos operativos de entidades y operadores, instrumentos de verificación (inspecciones, *checks*, reporting de incidencias).
- Formatos y periodicidad: estandarización para comparar y detectar tendencias.
- Trazabilidad: que un indicador pueda reconstruirse desde el dato hasta el resultado.
- Verificación: protocolos de comprobación (in situ, documental, incidencias) que sostengan la auditabilidad.

Esta capa de datos es la que hace operativa la lógica “monitorización → evaluación → corrección”. También permite distinguir problemas de suficiencia (falta de cobertura) de problemas de efectividad (*uptime*, *stockouts*, comisiones, límites), lo que a su vez permite medidas proporcionadas.

9.6. *Rendición de cuentas y reclamaciones: control democrático y canales efectivos sin duplicidad*

La gobernanza necesita, además, mecanismos de accountability. La rendición de cuentas cumple una doble función: disciplina institucional (evita inacción) y legitimidad pública (explica por qué se actúa y con qué base). El enfoque europeo alude a reporting con “grounds and data” y a canales de reclamación sobre aceptación y acceso. La arquitectura nacional puede cumplir este estándar integrando la rendición de cuentas en instrumentos ya existentes: informes periódicos, publicación de diagnósticos agregados, comparecencias y control parlamentario.

En paralelo, los canales de reclamación deben existir y ser efectivos para ciudadanos y empresas, asegurando que cada conducta presuntamente lesiva del acceso pueda someterse a un cauce de control con consecuencias reales. La elección concreta del canal y la articulación, en su caso, de un esquema sancionador corresponden al legislador y al regulador en función de las características de cada conducta, evitando tanto la multiplicación de ventanillas que generen confusión y litigiosidad como la

predeterminación rígida de una arquitectura única. Un principio de eficiencia institucional aconseja apoyarse en marcos institucionales ya existentes —el sistema financiero, los mecanismos de protección de consumidores u otros que resulten apropiados según la naturaleza del incumplimiento—, sin perjuicio de que el desarrollo concreto se aborde en sede reglamentaria una vez clarificado el marco europeo. La cuestión clave será, en todo caso, asegurar claridad operativa: qué se reclama, ante quién, con qué pruebas y con qué efectos (información, inspección, medidas correctoras).

9.7. Gobernanza para normalidad y para estrés: coordinación y activación en resiliencia

Por último, la gobernanza del efectivo no se limita a normalidad. El Plan de resiliencia exige coordinación interinstitucional y con operadores para escenarios de estrés/disrupción. Esto implica definir roles de coordinación, priorización territorial de nodos críticos, y protocolos de activación. La gobernanza nacional debe, por tanto, ser capaz de operar en dos modos: seguimiento continuo en normalidad y coordinación reforzada en estrés.

En síntesis, la arquitectura coherente con estas decisiones requiere atribuir las funciones técnicas de definición de indicadores y umbrales, identificación de ámbitos deficitarios, seguimiento e inspección a una autoridad de perfil técnico neutral —entre las que el Banco de España es candidata natural por su capacidad analítica y supervisora y su conexión con el Sistema Europeo de Bancos Centrales—, sin perjuicio de fórmulas alternativas o compartidas de atribución competencial; articular la consulta territorial sin alterar el carácter técnico del diagnóstico; y configurar las obligaciones operativas como normas de ordenación y disciplina aplicables a las entidades de crédito, con cauces de reclamación efectivos cuya arquitectura concreta corresponde al legislador y al regulador, todo ello en coherencia con el Plan de resiliencia.

10. Sostenibilidad económica del sistema: financiación, reparto de costes y diseño del fondo residual

Decisiones que fundamentan este capítulo

- D1. Tratar el acceso al efectivo como infraestructura de interés general con costes estructurales (alto componente fijo), cuya sostenibilidad no mejora automáticamente cuando cae el volumen de uso.
- D2. Reconocer la existencia de externalidades positivas (inclusión, cohesión territorial, resiliencia del sistema de pagos) que el mercado no internaliza plenamente, justificando instrumentos de corrección de fallos.
- D3. Separar estrictamente “cumplimiento ordinario” de “financiación residual”: la financiación/compensación solo procede cuando hay déficit residual acreditado y activación subsidiaria; nunca para sufragar obligaciones ordinarias.
- D4. Adoptar la compensación limitada al coste neto como regla de diseño cuando se impongan obligaciones subsidiarias, con contabilidad separada y salvaguardas anti-sobrecompensación.
- D5. Crear un fondo técnico de financiación para ordenar la mutualización y la trazabilidad de los recursos destinados a déficits residuales, evitando soluciones ad hoc u opacas.
- D6. Mantener neutralidad competitiva y compatibilidad con el marco UE (principios de proporcionalidad, transparencia, y disciplina sobre compensaciones), reduciendo riesgos de distorsión.
- D7. Introducir una lógica de “umbral de sostenibilidad” y consistencia del sistema: el estándar de acceso y resiliencia requiere preservar un suelo mínimo de infraestructura/operativa cuya financiación debe ser activable y revisable en función de evidencia.

10.1. El coste de una infraestructura de interés general: por qué el efectivo no sigue la lógica “digital”

La sostenibilidad económica del sistema del efectivo se entiende mal cuando se la interpreta con la intuición de los servicios digitales: más digitalización, menos coste marginal, y por tanto menos necesidad de soporte físico. El efectivo opera en una lógica distinta. Su provisión exige infraestructura material y logística especializada, con costes relevantes de seguridad, transporte, reposición, mantenimiento y continuidad operativa. Una parte significativa de esos costes es fija o semirrígida y, por tanto, no disminuye proporcionalmente cuando cae el volumen de transacciones.

Este rasgo introduce una tensión estructural. Conforme desciende el uso, la unidad de coste por transacción tiende a aumentar, especialmente en territorios con baja densidad donde el coste por usuario servido es mayor. Si el sistema se deja exclusivamente a la lógica privada de rentabilidad, se incentiva el cierre o la degradación de los puntos menos rentables y la contracción de capacidades en tramos críticos de la cadena, produciendo déficits territoriales y fragilidad sistémica. Este diagnóstico conecta con la idea de que los tres pilares (aceptación, acceso y resiliencia) dependen de la viabilidad y consistencia del sistema de distribución.

10.2. Externalidades positivas: por qué la sociedad se beneficia incluso cuando no usa efectivo

El efectivo genera beneficios colectivos que exceden el beneficio privado capturable por los operadores que lo distribuyen. Entre esos beneficios destacan: (i) la preservación de un medio universal que reduce barreras de acceso para colectivos vulnerables; (ii) la cohesión territorial, al sostener transacciones básicas y economía local en zonas con menor infraestructura digital o bancaria; y (iii) la resiliencia sistémica, al funcionar como respaldo operativo del sistema de pagos ante disrupciones graves.

Estas externalidades crean un clásico problema de subinversión. El mercado tiende a infra-proveer aquellas capacidades cuyo retorno social es alto pero cuyo retorno privado es insuficiente. La política pública, por tanto, debe corregir el desequilibrio sin caer en un subsidio generalizado ni en una distorsión permanente del mercado. Esa es la razón por la que el diseño financiero debe ser quirúrgico y actuar donde el fallo es real, con evidencia, y con instrumentos estrictamente limitados.

10.3. Principio central: separación entre cumplimiento ordinario y financiación residual

La pieza clave para que el marco sea políticamente defendible y jurídicamente robusto es la separación estricta entre dos planos que, aunque relacionados, responden a lógicas distintas: el cumplimiento ordinario y la financiación residual.

El **cumplimiento ordinario** es la obligación principal que recae sobre las entidades de crédito en cuanto sujetos obligados. Garantizar acceso suficiente y efectivo en condiciones normales —retirada y depósito, con cobertura territorial, continuidad operativa y calidad— forma parte de la responsabilidad funcional inherente a su licencia bancaria, vinculada a la prestación de servicios de cuentas de pago, al acceso a las facilidades del banco central y al modelo de negocio de captación de depósitos. Esta obligación se cumple con medios flexibles —red propia, redes compartidas, acuerdos de interoperabilidad, oficinas móviles, canales habilitados— pero **no es objeto de compensación pública**. Cuando una entidad incumple esta obligación, la respuesta no es financiera sino institucional: medidas correctoras, requerimientos del supervisor y, en

su caso, la respuesta sancionadora prevista por el ordenamiento. La financiación pública no entra aquí en ningún caso.

La **financiación residual** opera en un plano distinto. Solo procede cuando, agotado el ciclo de medidas correctoras y activado el régimen subsidiario de provisión obligatoria, persiste un coste que el operador designado no puede recuperar razonablemente en condiciones de mercado. Esto último es lo que en el Derecho de la Unión Europea se denomina **coste neto residual**: la diferencia entre el coste de prestar el servicio que la obligación impone en un ámbito objetivamente deficitario y los ingresos que el operador puede obtener en ese ámbito ofreciendo el servicio en condiciones normales de mercado. Es un concepto técnico bien delimitado por la jurisprudencia europea —en particular por la doctrina Altmark— que permite identificar con precisión qué parte del coste asumido por un operador, en el cumplimiento de una obligación de servicio público, excede lo que el mercado puede sostener por sí mismo. En términos más sencillos: el coste neto residual no es «todo lo que cuesta prestar el servicio» (eso lo asume el operador en el marco de su actividad ordinaria), sino solo el diferencial que el mercado, por sus propias dinámicas, no consigue absorber.

Esta separación cumple cuatro funciones simultáneas:

- Primero, evita que la financiación pública se convierta en un incentivo perverso para descargar sobre el erario costes que las entidades obligadas deben asumir como parte de sus obligaciones ordinarias.
- Segundo, preserva la legitimidad política y jurídica del sistema ya que se financia con recursos públicos solo lo excepcional, lo demostrado y lo residual, no la operativa general.
- Tercero, reduce la exposición a controversias por distorsión de competencia o sobrecompensación, alineando el diseño nacional con la disciplina europea sobre Servicios de Interés Económico General y ayudas de Estado.
- Cuarto, blinda al sistema frente a una crítica recurrente que conviene anticipar: que la creación de un fondo subsidiario suponga, en la práctica, sufragar lo que las entidades de crédito no quieren cubrir en el ejercicio de su actividad ordinaria. Esa lectura es errónea por construcción, y el diseño normativo lo refleja con claridad ya que el fondo no se activa por el mero hecho de que un territorio carezca de servicio, sino solo cuando, agotado el régimen ordinario y el régimen subsidiario obligatorio, persiste un coste neto residual acreditado.

Esta arquitectura es, además, robusta frente al riesgo de incentivo perverso. Una lectura superficial podría sugerir que las entidades obligadas tienen un incentivo a incumplir sus obligaciones ordinarias para activar el régimen subsidiario y la compensación

pública asociada. El diseño normativo neutraliza este riesgo mediante cinco mecanismos encadenados que conviene hacer explícitos

- Primero, el incumplimiento de las obligaciones operativas activa por sí mismo el régimen sancionador previsto por el ordenamiento, con expediente disciplinario y, en su caso, sanciones económicas a cargo de la entidad incumplidora.
- Segundo, la activación del régimen subsidiario obligatorio no constituye una vía de salida para la entidad incumplidora, sino una imposición que puede recaer sobre ella misma por designación administrativa, en condiciones determinadas por el regulador y no por la propia entidad.
- Tercero, la designación del operador en el tramo subsidiario se realiza mediante licitación competitiva, abierta a todo el ecosistema —entidades de crédito, operador postal, operadores logísticos, otros canales habilitados—, de modo que la entidad que incumplió no goza de reserva alguna de mercado.
- Cuarto, la compensación al adjudicatario se limita al coste neto residual y nunca cubre el coste bruto del servicio, lo que significa que la entidad que pretendiera utilizar el cierre de un punto como vía de monetización descubriría que, tras la licitación y la compensación, recupera menos que con el cumplimiento ordinario y bajo condiciones más restrictivas.
- Quinto, la acreditación del déficit residual exige el agotamiento previo de todo el ciclo de diagnóstico, requerimiento, medidas correctoras y verificación, de modo que el fondo no opera nunca como sustitutivo del cumplimiento ordinario, sino solo como cierre del sistema cuando este ha demostrado, técnicamente, su insuficiencia en un ámbito concreto.

La combinación de estos cinco mecanismos hace que el incumplimiento sea, para la entidad obligada, sistemáticamente más costoso que el cumplimiento, lo que cierra la posibilidad de un uso oportunista del régimen subsidiario.

10.4. Compensación al coste neto y contabilidad separada: salvaguardas mínimas

La regla de la compensación limitada al coste neto no es una opción ideológica del legislador nacional sino una salvaguarda técnica derivada directamente del Derecho de la Unión Europea.

Cuando un Estado miembro impone a un operador económico una obligación de servicio público que va más allá de lo que el mercado puede sostener, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea —de manera señalada la doctrina sentada en el asunto Altmark Trans— exige que la compensación se limite estrictamente a cubrir

el coste neto incurrido en el cumplimiento de esa obligación, sin que pueda traducirse en una ventaja económica que distorsione la competencia. El régimen europeo de compensaciones por Servicios de Interés Económico General y de ayudas de Estado configura así un marco que el legislador nacional no puede ignorar ya que cualquier diseño que se aparte de él arriesga la calificación de la compensación como ayuda incompatible con el mercado interior¹²¹.

Esta es la razón por la que el marco propuesto adopta la compensación al coste neto como regla de diseño cuando se activa el régimen subsidiario obligatorio. En esencia, la compensación se justifica únicamente por el diferencial entre el coste de prestar el servicio impuesto en el ámbito deficitario y los ingresos que el operador puede obtener razonablemente en condiciones normales de mercado en ese mismo ámbito. No compensa, por tanto, la operación ordinaria del operador en el resto de su actividad, ni los costes que correspondería asumir como cumplimiento ordinario en condiciones generales de mercado.

Para que este enfoque sea aplicable y jurídicamente defendible, exige dos salvaguardas indispensables:

- Procedimientos transparentes —en particular, licitación competitiva— que permitan identificar al prestador más eficiente y evitar asignaciones discrecionales. La doctrina Altmark exige expresamente este requisito como condición para que la compensación no sea calificada como ayuda de Estado.
- Contabilidad analítica separada respecto de las actividades compensadas, que permita verificar costes, evitar sobrecompensación y sostener la trazabilidad del gasto.

Estas salvaguardas no son un formalismo sino el precio mínimo de la legitimidad jurídica del sistema. Si el sistema no puede demostrar técnicamente que "paga lo estrictamente necesario", se convierte en un punto de vulnerabilidad política y jurídica que, en el peor escenario, podría comprometer la viabilidad de toda la arquitectura de provisión subsidiaria.

¹²¹ Esta exigencia es coherente, además, con el régimen general de servicios de pago de la Unión, en particular con la Directiva (UE) 2015/2366 sobre servicios de pago en el mercado interior, y con la orientación que se está consolidando en los expedientes europeos sobre PSD3 y el Reglamento de Servicios de Pago, que confirman que la prestación de los servicios esenciales de pago no genera, por sí misma, derecho a compensación pública.

10.5. *El fondo como instrumento técnico: estructura cerrada, modelo de financiación abierto*

Si la financiación residual se articula caso a caso, mediante negociaciones bilaterales o programas no estandarizados, aparecen tres problemas: opacidad (difícil escrutinio), inconsistencia territorial (tratamientos dispares) y dependencia presupuestaria coyuntural (riesgo de interrupción). Un fondo técnico, en cambio, permite ordenar la financiación con reglas claras:

- Objeto: exclusivamente déficits residuales acreditados, en los términos definidos en el epígrafe anterior.
- Activación: vinculada al agotamiento previo del ciclo de diagnóstico y corrección y a la activación del régimen subsidiario obligatorio.
- Uso: compensaciones al coste neto residual y gastos estrictamente asociados a la obligación subsidiaria, conforme al régimen europeo de compensaciones por servicios de interés económico general.
- Control: trazabilidad, periodicidad y auditoría externa.

El fondo funciona así como mecanismo de estabilidad y previsibilidad, no como una «hucha» general del efectivo. Su misión es garantizar que, si el mercado no cubre un ámbito residual tras agotar todas las palancas previas del sistema, exista un instrumento ordenado para sostener el servicio mínimo sin improvisaciones.

Cuestión distinta —y deliberadamente abierta en el diseño que aquí se propone— es la del **modelo concreto de financiación del fondo**. La arquitectura del fondo está cerrada en cuanto a su objeto, activación, uso y control, pero la fuente de los recursos que lo dotan es una decisión de política económica que la ley deja al procedimiento presupuestario y, en su caso, al desarrollo reglamentario. El Derecho comparado ofrece varias soluciones legítimas, ninguna de ellas excluyente:

- El **modelo australiano** carga la financiación del esquema de garantía de acceso al efectivo sobre las entidades de crédito a través de una contribución sectorial regulada, sobre la base argumental de que la provisión de efectivo es una responsabilidad inherente al *core business* bancario y de que sus costes deben permanecer dentro del propio sector.
- El **modelo sueco**, articulado en torno al Riksbank y al régimen del *Riksbankslagen*, asigna al banco central un papel directo en la garantía operativa del sistema de efectivo, con asunción pública de los costes asociados.

- **Modelos mixtos** combinan dotación pública —general o vía banco central— con contribuciones sectoriales reguladas, distribuyendo la carga financiera en función del tipo de coste de que se trate (operativo, sistémico, contingencias de resiliencia).

La opción por uno u otro modelo —o por una fórmula mixta— depende de variables que exceden el objeto técnico de este informe, en particular la valoración política del reparto de cargas entre sector público y sector financiero, la disponibilidad presupuestaria, la articulación con el régimen europeo de compensaciones y la posición que se consolide en el expediente del Reglamento europeo en negociación.

10.6. Orden de magnitud y viabilidad: por qué la financiación residual es defendible

El Anexo de memoria económica del Informe trabaja con una lógica de escenarios y órdenes de magnitud para el coste de garantizar infraestructura en municipios con déficit (costes anualizados por punto, rangos y escenarios de cobertura). Ese ejercicio muestra que, incluso en escenarios amplios, el impacto presupuestario derivado de cubrir el coste neto residual puede ser acotado en términos macroeconómicos, especialmente si se mantiene el principio de activación residual y gradual y la disciplina de la regla del coste neto.

La clave es no confundir dos planos que el diseño normativo distingue con precisión. El primer plano es el **cumplimiento ordinario** del sistema del efectivo en su conjunto: el coste agregado de mantener la red bancaria de oficinas y cajeros, asumido íntegramente por las entidades obligadas como parte de su actividad ordinaria, sin compensación pública. Si en este plano una entidad incumple sus obligaciones operativas, la respuesta del sistema es supervisora y, en su caso, sancionadora, pero nunca financiera. El segundo plano es el de **la provisión subsidiaria obligatoria** que se activa cuando, agotadas las medidas correctoras, persiste un déficit acreditado en un ámbito concreto: el operador designado por licitación presta el servicio impuesto y recibe del fondo la compensación correspondiente al coste neto residual, esto es, el diferencial entre el coste de prestar el servicio y los ingresos razonablemente recuperables en condiciones de mercado en ese ámbito. El operador, por tanto, ni asume pérdidas a fondo perdido ni recibe sobrecompensación: recupera exactamente el coste no absorbible por el mercado. El diseño propuesto se ubica con precisión en este segundo plano, y solo en él, precisamente para mantener viabilidad política y jurídica: se interviene financieramente donde el mercado falla de manera observable y residual, no donde simplemente cambia el hábito medio de pago, ni donde la entidad debería estar cubriendo el servicio en el ejercicio de su actividad ordinaria.

10.7. Sostenibilidad y resiliencia: el vínculo con el suelo mínimo de capacidades

El enfoque de resiliencia exige reconocer que existe un suelo mínimo de capacidades sin el cual el efectivo deja de ser respaldo operativo. Ese suelo no se define solo por número de puntos, sino por continuidad, logística, capacidad de reposición, depósito y coordinación en estrés. Cuando la sostenibilidad económica de ese suelo se pone en riesgo por contracción estructural, la política pública debe poder activar mecanismos proporcionales: primero corrección; solo en último recurso, provisión subsidiaria y financiación residual.

En este sentido, la financiación residual no es un “premio” ni una excepción arbitraria. Es una pieza de ingeniería institucional para mantener la consistencia del sistema con el estándar jurídico que se pretende asegurar (acceso suficiente y efectivo) y con la exigencia de resiliencia que se está consolidando a nivel europeo.

En síntesis, la arquitectura coherente con estas decisiones requiere (i) limitar la compensación al coste neto residual con contabilidad analítica separada en el tramo subsidiario, en línea con la doctrina europea sobre obligaciones de servicio público y ayudas de Estado; (ii) configurar un fondo estrictamente destinado a financiar actuaciones vinculadas a déficits residuales acreditados, excluyendo expresamente el cumplimiento ordinario de las obligaciones operativas; y (iii) mantener abierta la concreción del modelo de financiación del fondo —reparto de cargas entre sector público, sector financiero y, en su caso, banco central— como decisión de política económica que corresponde al procedimiento presupuestario y al desarrollo reglamentario, sin prejuzgar su resultado en el plano doctrinal.

11. Soluciones complementarias y colaboración público-privada: capilaridad, límites y condiciones de efectividad

Decisiones que fundamentan este capítulo

- D1. Reconocer que no existe una solución única para garantizar acceso suficiente y efectivo en un territorio heterogéneo: el sistema requiere una cesta de instrumentos combinables según contexto (urbano/rural, densidad, vulnerabilidad).
- D2. Mantener la primacía de las obligaciones operativas principales (retirada+depósito) y tratar las soluciones complementarias como complementarias y subsidiarias, evitando su uso como sustituto de la responsabilidad principal.
- D3. Diversificar canales de acceso (Correos, cashback, cash-in-shop, oficinas móviles u otros) para reforzar capilaridad territorial con costes potencialmente menores, especialmente en ámbitos deficitarios.
- D4. Enmarcar cualquier canal complementario bajo el estándar “suficiente y efectivo”: no basta con “existir”; debe ser funcional (continuidad, calidad, límites operativos razonables, ausencia de barreras económicas que desnaturalicen).
- D5. Diseñar la colaboración público-privada con reglas claras (transparencia, neutralidad, seguridad y protección de usuario), evitando tanto la imposición indiscriminada de cargas al comercio como la dependencia de acuerdos informales no verificables.
- D6. Integrar las soluciones complementarias en la lógica de indicadores y corrección: su activación y evaluación deben estar vinculadas a ámbitos deficitarios y a objetivos medibles, no a programas genéricos.
- D7. Proteger la delimitación material de la intervención: los canales de acceso no deben reabrir por vía indirecta el debate sobre aceptación/uso; su finalidad es acceso (retirada/deposito) y continuidad.

11.1. Por qué son necesarias soluciones complementarias: capilaridad, eficiencia territorial y heterogeneidad

Garantizar acceso suficiente y efectivo en un país territorialmente diverso exige evitar un error de diseño habitual que es suponer que una única infraestructura (por ejemplo, cajeros automáticos) resolverá de forma homogénea necesidades muy distintas. La realidad es que la provisión del efectivo combina costes fijos, logística y requisitos de continuidad que se comportan de manera diferente según densidad de población, dispersión territorial, envejecimiento y patrón de movilidad.

En ese contexto, las soluciones complementarias cumplen la función clara de aumentar capilaridad y reducir la fricción de acceso en entornos donde sostener infraestructura tradicional puede ser menos eficiente, o donde se requiere un refuerzo adicional para colectivos vulnerables. El enfoque europeo asume precisamente un abanico potencial de “cash access points” y plantea la cuestión central: qué cuenta como acceso suficiente y efectivo, cómo se mide y quién financia la garantía cuando la provisión no es rentable.

La respuesta no puede ser dogmática. Debe ser pragmática: combinar canales, con reglas, y medir resultados.

11.2. Primacía del régimen ordinario: por qué lo complementario no puede sustituir lo principal

Un principio de diseño esencial es mantener la primacía de las obligaciones operativas impuestas a los sujetos principales (entidades bancarias) respecto de retirada y depósito. Las soluciones complementarias no deben convertirse en una vía de “desresponsabilización” o en un atajo para trasladar el coste del acceso a terceros (comercio minorista, administraciones locales) sin un marco de incentivos y garantías.

Este punto es crítico por razones de coherencia y de legitimidad. Si el sistema descansara principalmente en soluciones complementarias, se introducirían tres riesgos: (i) desigualdad territorial por dependencia de redes comerciales heterogéneas; (ii) degradación de la calidad y continuidad del acceso; y (iii) fragilidad de resiliencia, porque los canales complementarios tienen límites operativos y de seguridad que los hacen insuficientes como columna vertebral del sistema. Por ello, el enfoque correcto es el inverso: lo complementario refuerza y completa el estándar donde el acceso presenta déficit, pero no lo reemplaza..

11.3. Tipología de soluciones complementarias: potencial y límites

Las soluciones complementarias pueden agruparse en tres grandes familias, cada una con ventajas y restricciones:

- Redes de proximidad con infraestructura pública existente (p. ej., operador postal): pueden aportar capilaridad territorial y presencia ordenada incluso en zonas rurales. Su valor es especialmente alto cuando se integran con acuerdos estables y con requisitos de continuidad.
- Acceso en comercio de proximidad (cashback / cash-in-shop): aprovecha capilaridad del retail, reduce desplazamientos y puede cubrir micro-necesidades de retirada.
- Soluciones móviles o itinerantes (oficinas móviles, puntos temporales): útiles en territorios dispersos, pero con limitaciones de frecuencia y de amplitud de servicios.

El diseño institucional debe reconocer sus límites: volumen de efectivo disponible, dependencia de horarios, requisitos de seguridad, restricciones operativas y, en ocasiones, necesidad de conectividad o de acuerdos de back-office. Por eso, cualquier solución complementaria debe evaluarse no por su “existencia” sino por su capacidad de contribuir al estándar de acceso efectivo (funcionalidad real)..

11.4. Del “punto de acceso” al “acceso efectivo”: criterios de funcionalidad aplicables a canales complementarios

La medición del acceso no puede ser puramente geográfica. La efectividad incluye continuidad, disponibilidad real, y ausencia de restricciones prácticas que desnaturalicen el acceso. Aplicado a canales complementarios, esto implica que su contribución al estándar debe analizarse con criterios como:

- Continuidad: frecuencia y regularidad (no solo presencia ocasional).
- Capacidad: volumen y disponibilidad real (riesgo de “stockouts”).
- Barreras económicas: costes directos o indirectos para el usuario que conviertan el canal en “teórico”.
- Límites operativos: topes de retirada/depósito, compatibilidad con colectivos vulnerables, accesibilidad.
- Fiabilidad: incidencias y tiempo de resolución.

La consecuencia de política pública es clara. Un canal complementario solo puede considerarse solución cuando cumple condiciones mínimas de efectividad. De lo contrario, puede generar la ilusión de cobertura sin resolver el problema real, y dificultar la activación de medidas correctoras al “enmascarar” déficits.

11.5. Colaboración público-privada: reglas para alinear incentivos sin distorsionar responsabilidades

La naturaleza híbrida del sistema del efectivo hace inevitable la colaboración público-privada. Sin embargo, la colaboración no debe confundirse con informalidad. Para que sea operativa y sostenible debe asentarse en reglas:

- Transparencia y trazabilidad: acuerdos conocidos, registrables y evaluables.
- Neutralidad: evitar privilegios o exclusiones indebidas; permitir soluciones diversas.
- Seguridad y protección de usuario: estándares mínimos (operativa, accesibilidad, tratamiento de incidencias).
- Compatibilidad con el estándar de indicadores: la colaboración debe servir a objetivos medibles y territorializados, no a gestos simbólicos.

En particular, cuando los canales complementarios se apoyan en el comercio minorista, conviene evitar trasladar cargas sin incentivos o sin compensaciones adecuadas. De lo contrario, se corre el riesgo de rechazo, heterogeneidad y pérdida de continuidad. El enfoque correcto es diseñarlos como instrumentos subsidiarios, activables por déficit acreditado y con criterios claros sobre cuándo son idóneos.

11.6. Integración en el ciclo de corrección: cuándo se activan y cómo se evalúan

Una decisión metodológica relevante es que las soluciones complementarias deben integrarse en el ciclo de diagnóstico y corrección, esto es, se despliegan en ámbitos deficitarios identificados por indicadores; se evalúan en términos de mejora del acceso (suficiencia y efectividad); y se ajustan o sustituyen si no alcanzan el objetivo. Esto evita dos fallos: (i) programas generalistas sin impacto verificable; y (ii) dependencia de medidas voluntarias sin garantía de continuidad.

La integración en indicadores también permite comparar soluciones y aprender: qué canal funciona mejor en qué tipología de territorio, con qué coste y con qué efectos en continuidad y vulnerables.

11.7. Delimitación material: por qué los canales complementarios no deben reabrir el debate sobre aceptación

Por último, es crucial preservar la delimitación material del marco. Los canales complementarios de acceso (retirada y, en su caso, depósito) no son un mecanismo para regular aceptación del efectivo en comercios. Su función es facilitar el acceso al efectivo como servicio. Confundir ambos planos reabriría un debate que, en el contexto actual, está encauzado por el Reglamento europeo y que podría comprometer la claridad y viabilidad política del enfoque nacional.

En síntesis, la arquitectura coherente con estas decisiones requiere prever canales complementarios —operador postal y fórmulas de retirada en comercio, como cashback y cash-in-shop— con carácter estrictamente complementario y subsidiario, orientados a cubrir déficits residuales o a reforzar la continuidad en ámbitos vulnerables, sin que en ningún caso sustituyan a las obligaciones principales de los sujetos obligados, e integrados en la lógica general de diagnóstico, corrección y seguimiento del sistema.

12. El efectivo en un ecosistema de pagos en transformación: neutralidad, coexistencia y riesgo de sustitución no deliberada

Decisiones que fundamentan este capítulo

- D1. Adoptar una visión de coexistencia: la protección del efectivo no es un freno a la digitalización; es una condición para que la transformación del sistema de pagos sea inclusiva, robusta y compatible con el interés general.
- D2. Anclar el marco en neutralidad tecnológica y libertad de elección, evitando que la modernización derive en exclusiones implícitas (por brecha digital, barreras de acceso, o cierres de infraestructura).
- D3. Prevenir la sustitución no deliberada del efectivo: el declive por degradación de oferta (acceso/infraestructura) es diferente del declive por preferencia; el primero exige corrección pública.
- D4. Tratar el efectivo como activo de resiliencia y preparedness en paralelo a la expansión de medios digitales, incluido el euro digital; la resiliencia requiere capacidades en normalidad y planes para estrés.
- D5. Diseñar el marco para ser compatible con el estándar europeo emergente (pilares aceptación/acceso/resiliencia, indicadores y planes nacionales), preservando la delimitación material nacional en acceso/resiliencia.
- D6. Evitar un enfoque “cultural” o identitario del efectivo: el argumento central es sistémico (inclusión, cohesión, resiliencia, competencia y soberanía operativa), no nostálgico.
- D7. Tratar el acceso suficiente y efectivo como condición de equilibrio del ecosistema: sin un suelo de acceso/infraestructura, la libertad de elección se convierte en ficción, especialmente para vulnerables y territorios periféricos.

12.1. Transformación del sistema de pagos: pluralidad como estado natural del ecosistema

El sistema de pagos atraviesa una transformación profunda impulsada por la digitalización, la innovación tecnológica y la aparición de nuevas soluciones de pago. Esta evolución tiene beneficios evidentes en términos de eficiencia, comodidad e integración con servicios financieros. Sin embargo, la transformación no conduce necesariamente a un modelo único. Las preferencias de los ciudadanos y las necesidades de la economía real son heterogéneas ya que coexisten pagos digitales, tarjetas, transferencias inmediatas, aplicaciones móviles y, de manera persistente, efectivo.

En este marco, el efectivo no debe entenderse como un residuo del pasado sino como un componente funcional del ecosistema. Su continuidad cumple una doble función: permite que la innovación se despliegue sin generar exclusiones y preserva un ancla de confianza y resiliencia en el sistema de pagos. La pregunta regulatoria no es si el efectivo “gana” o “pierde” frente a lo digital, sino si el ecosistema resultante mantiene pluralidad suficiente para garantizar inclusión y continuidad en situaciones de estrés.

12.2. Neutralidad tecnológica y libertad de elección: la condición que evita exclusión implícita

La neutralidad tecnológica no implica indiferencia normativa. Implica que la acción pública no debe crear incentivos asimétricos que, de facto, obliguen a adoptar un medio de pago o excluyan a quienes no pueden hacerlo. En el plano de los ciudadanos, esto se traduce en libertad de elección real, es decir, poder pagar o gestionar liquidez sin necesidad de capacidades digitales específicas, sin barreras económicas desproporcionadas y sin dependencia de infraestructuras que pueden fallar.

En el plano territorial, neutralidad significa evitar que la transformación digital se traduzca en una brecha geográfica. Allí donde el acceso a servicios bancarios o a conectividad es menor, el efectivo sigue cumpliendo un papel compensador. Si se permite que el acceso al efectivo se degrade por contracción de oferta, la libertad de elección se convierte en ficción para colectivos vulnerables y territorios periféricos. Por eso, garantizar acceso suficiente y efectivo es una condición estructural de neutralidad, no una excepción.

12.3. El riesgo de sustitución no deliberada: cuando el efectivo cae por degradación de oferta, no por preferencia

Una de las distinciones más importantes en este debate es entre:

- declive por preferencia (los usuarios eligen otros medios), y
- declive por degradación de oferta (se retiran infraestructuras o se introducen fricciones que empujan a abandonar el efectivo).

El segundo caso es el que justifica intervención pública. No es una evolución espontánea de hábitos, sino una transformación del ecosistema inducida por decisiones de mercado o de organización que pueden producir resultados socialmente subóptimos. La degradación del acceso (menos puntos, peor continuidad, costes o límites que desnaturalizan el servicio, dificultades de depósito) actúa como mecanismo silencioso de sustitución. El efectivo deja de ser viable no porque pierda valor social, sino porque se hace más difícil y costoso usarlo.

Este fenómeno tiene implicaciones sistémicas: reduce resiliencia (menos infraestructura operativa), aumenta vulnerabilidad de colectivos, genera dependencia total del sistema digital, y erosiona el derecho individual de los ciudadanos a tener y usar el dinero en

efectivo. La política pública debe, por tanto, distinguir entre “acompañar” la digitalización y “permitir” una sustitución no deliberada por falta de infraestructura.

12.4. Coexistencia con el euro digital y el giro europeo hacia preparedness

La evolución europea hacia un paquete monetario que combina regulación del curso legal del efectivo, avances en euro digital y reforma del marco de pagos se acompaña de un giro hacia la preparación y la resiliencia. La UE está articulando un enfoque donde el efectivo no se concibe solo como medio de pago, sino como respaldo operativo y elemento de preparedness.

Esta perspectiva permite reencuadrar la coexistencia. El euro digital puede ampliar opciones y reforzar autonomía estratégica, pero no elimina el problema de disrupción sistémica si la infraestructura digital falla. La resiliencia se apoya en redundancia y diversidad. De ahí que el efectivo —precisamente por operar sin electricidad ni conectividad— mantenga una singularidad que ningún medio digital reproduce plenamente, incluso con funcionalidad offline.

Por tanto, el objetivo regulatorio razonable es la complementariedad. Permitir innovación y digitalización sin sacrificar el soporte físico del dinero del banco central ni su infraestructura de acceso. Esta lógica refuerza la decisión de construir un marco nacional para acceso y resiliencia, compatible con el marco europeo de aceptación.

12.5. El efectivo como infraestructura de resiliencia: “preparedness by design” y normalidad operativa

El enfoque de preparedness subraya que la resiliencia se diseña en normalidad. La capacidad de activar el efectivo como respaldo en una crisis depende de que exista una infraestructura mínimamente robusta en tiempos ordinarios: puntos de acceso, depósito, logística, coordinación y un nivel suficiente de familiaridad social con el uso del efectivo.

Esta idea tiene una consecuencia directa para el diseño de políticas. No basta con recomendar reservas de efectivo o con confiar en que el mercado reaccionará en una crisis. Sin capacidades instaladas y sostenidas, la respuesta será tardía, desigual territorialmente y, en el límite, inviable. Garantizar acceso suficiente y efectivo es, por tanto, una medida preventiva de resiliencia, no una política de “apoyo al efectivo” en sentido cultural.

12.6. Delimitación y compatibilidad: por qué el marco nacional se concentra en acceso y resiliencia

Finalmente, en un ecosistema europeo en negociación, la compatibilidad normativa es un objetivo en sí mismo. El marco nacional que aquí se propone adopta una delimitación material que lo posiciona como arquitectura de cumplimiento. Se concentra en acceso y resiliencia —donde la ejecución necesariamente será estatal— y

evita solaparse con el régimen europeo de aceptación y curso legal. Esta elección reduce fricción jurídica y política y permite que la iniciativa sea defendible como una pieza de implementación, no como un intento de anticipar o condicionar la regulación europea.

En síntesis, la arquitectura coherente con estas decisiones requiere (i) delimitar el objeto del marco nacional al acceso —retirada y depósito— y a la resiliencia, preservando la coherencia con el marco europeo de aceptación; (ii) situar el acceso como estándar funcional verificable mediante indicadores y corrección; y (iii) dotar al sistema de un plan de resiliencia y de instrumentos de continuidad que aseguren coexistencia robusta en un ecosistema de pagos en transformación.

13. Conclusiones: de los principios de política pública a la arquitectura regulatoria adoptada

Decisiones que fundamentan este capítulo

- D1. Delimitar con claridad el perímetro nacional (acceso —retirada y depósito— y resiliencia) para maximizar compatibilidad con el marco europeo de curso legal/aceptación en negociación.
- D2. Traducir “acceso suficiente y efectivo” a un estándar funcional verificable, evitando enfoques nominalistas (solo distancia/puntos) y priorizando efectividad (continuidad, calidad, barreras económicas).
- D3. Cerrar el vacío de responsabilidad asignando obligaciones operativas a las entidades de crédito y un eje técnico al Banco de España para medir, diagnosticar y activar correcciones basadas en evidencia.
- D4. Diseñar un ciclo escalonado y subsidiario (obligación → correctoras → provisión obligatoria residual) para asegurar eficacia sin sobrerregulación.
- D5. Hacer económicamente sostenible el sistema sin subsidio generalizado, mediante compensación al coste neto y un fondo estrictamente residual y trazable.
- D6. Integrar resiliencia “por diseño” (normalidad/estrés, cadena logística y plan nacional) como condición para que el efectivo funcione como respaldo operativo real.
- D7. Mantener neutralidad, proporcionalidad y rendición de cuentas, apoyándose en indicadores, auditabilidad y mecanismos institucionales existentes para reclamaciones y control democrático.

13.1. Punto de partida: un problema estructural, no coyuntural

La transformación del ecosistema de pagos no ha eliminado la relevancia del efectivo, pero sí ha alterado los equilibrios que sostenían su infraestructura. La evidencia recogida en la Parte A y la experiencia comparada muestran que la contracción de puntos de acceso y servicios presenciales se concentra territorialmente y afecta de forma desproporcionada a determinados colectivos, erosionando el derecho de los ciudadanos a tener y usar el efectivo —derecho instrumental con dimensión personal cuya protección integral exige garantizar tanto el acceso, objeto del marco nacional, como la aceptación y uso, materia que el Derecho de la Unión Europea regula en su propio plano—, generando riesgos de exclusión, y debilitando la capacidad del efectivo para cumplir su función de respaldo en crisis.

En paralelo, el giro europeo hacia una regulación del efectivo basada en pilares (aceptación, acceso, resiliencia), indicadores y planes nacionales confirma que el debate ya no es cultural, sino institucional: cómo se asegura, se mide y se corrige el funcionamiento del sistema.

13.2. Principios que ordenan el diseño: por qué se elige esta arquitectura (y no otra)

De los capítulos precedentes se desprenden siete principios operativos que explican las decisiones adoptadas:

- Seguridad jurídica y coherencia con la UE: en un marco europeo en negociación, el diseño nacional se concentra donde la ejecución será necesariamente estatal (acceso y resiliencia) y evita anticipar un régimen doméstico de aceptación/uso.
- Estándar funcional (“suficiente y efectivo”): el acceso no se reduce a geografía; requiere continuidad y ausencia de fricciones que lo desnaturalicen.
- Cierre del vacío de responsabilidad: sin sujeto obligado y sin mecanismos de corrección, la provisión se degrada por incentivos privados.
- Técnica y evidencia como base de la intervención: umbrales e indicadores deben ser verificables, territorializados y revisables (auditabilidad), reduciendo discrecionalidad.
- Subsidiariedad y proporcionalidad: la intervención intensa (OSP/financiación) se reserva a déficits residuales acreditados, tras medidas correctoras.
- Neutralidad competitiva: cuando haya provisión obligatoria, debe preservarse competencia y compensación limitada al coste neto.
- Resiliencia por diseño (normalidad/estrés): el efectivo solo es respaldo real si se mantiene infraestructura mínima en normalidad y se planifica la continuidad de la cadena logística en escenarios de disrupción.

Estos principios explican por qué el marco normativo que aquí se propone no debe construirse como un catálogo de medidas aisladas, sino como una arquitectura coherente.

13.3. Cadena lógica de decisiones: cómo se llega a las opciones regulatorias

La cadena de razonamiento del Informe conduce a cinco decisiones estructurales:

- Delimitación material y enfoque de cumplimiento: se decide centrar el marco nacional en acceso y resiliencia para ser plenamente compatible con el régimen europeo de aceptación/cursos legal y para situar el proyecto como arquitectura de ejecución nacional.

- Definición robusta de acceso: retirada + depósito + condiciones de efectividad. Se decide tratar retirada y depósito como núcleo inseparable del acceso efectivo y acompañarlo de condiciones de accesibilidad, calidad y barreras económicas, porque sin ello el acceso se degrada “en la práctica”.
- Medición y verificación: indicadores, umbrales, territorialización y gobernanza de datos. Se decide no fijar cifras rígidas en la ley y atribuir al Banco de España la traducción técnica mediante indicadores y umbrales revisables, con capacidad de seguimiento e inspección. Esto permite coherencia con indicadores comunes UE y evita arbitrariedad.
- Corrección escalonada y subsidiaria. Se decide un ciclo de corrección que agota primero medidas correctoras y solo activa provisión obligatoria residual cuando persiste el déficit acreditado, garantizando proporcionalidad y ejecutabilidad.
- Sostenibilidad económica sin subsidio generalizado: se decide un instrumento de compensación al coste neto y un fondo residual para déficits acreditados, evitando financiar el cumplimiento ordinario y protegiendo neutralidad competitiva y trazabilidad.

13.4. Mapa conceptual: principios, decisiones y lógica de la arquitectura

Sin entrar en una lectura instrumento a instrumento, el conjunto de decisiones precedentes configura una arquitectura cuyas piezas se ordenan del siguiente modo:

- La resiliencia y la continuidad del sistema se proyectan en un plan estructural de resiliencia del efectivo, que extiende su perímetro a la infraestructura y a la cadena logística e identifica nodos críticos.
- El acceso se conceptualiza como un binomio inseparable de retirada y depósito, configurado mediante obligaciones operativas de resultado a cargo de los sujetos obligados.
- La efectividad del acceso se asegura mediante condiciones comunes de prestación —accesibilidad, calidad y no repercusión de costes— y mecanismos de interoperabilidad que garanticen una red suficiente asociada a la cuenta.
- La medición del estándar «suficiente y efectivo» descansa en un marco técnico de indicadores y umbrales, territorializado y con incorporación expresa de la vulnerabilidad, con publicación y actualización periódicas.
- El diagnóstico territorial de ámbitos deficitarios se articula sobre una base probatoria objetiva.
- El seguimiento, supervisión e inspección del cumplimiento se articulan como soporte técnico del diagnóstico.

- El ciclo corrector se ordena en planes con plazos y verificación, en línea con el principio de subsidiariedad.
- El último recurso del sistema —provisión obligatoria, licitación, compensación al coste neto residual y fondo de financiación residual— se reserva para los casos de déficit persistente acreditado.
- Los canales complementarios —operador postal, cashback, cash-in-shop— operan como refuerzo de la capilaridad territorial, nunca como sustitución de las obligaciones principales.
- La rendición de cuentas y las reclamaciones se integran en los marcos institucionales ya existentes, asegurando su efectividad.

13.5. Cierre: posicionamiento estratégico y utilidad del marco en la fase europea actual

El resultado es un marco que persigue objetivos simultáneos: (i) proteger el derecho individual de los ciudadanos a tener y usar efectivo y la inclusión y cohesión territorial mediante un estándar funcional de acceso; (ii) preservar resiliencia del sistema de pagos mediante planificación y continuidad operativa; y (iii) mantener coherencia y compatibilidad con el Derecho de la Unión en un momento de definición del régimen europeo de aceptación y de indicadores comunes.

De este modo, el marco nacional que aquí se propone queda correctamente situado como arquitectura de ejecución en acceso y resiliencia: no compite con el Reglamento europeo, sino que lo anticipa en términos de capacidad institucional y de instrumentos de cumplimiento.

14. Referencias

AEB, CECA y UNACC (2021). “Protocolo estratégico para reforzar el compromiso social y sostenible de la banca”.

—(2022). “Documento de firma de la actualización del protocolo estratégico para reforzar el compromiso social y sostenible de la banca”.

Alonso, M.; Gutiérrez, E.; Moral-Benito, E.; Posada, D.; y Tello-Casas, P. (2023). “Un repaso a las diversas iniciativas desplegadas a nivel nacional e internacional para hacer frente a los riesgos de exclusión financiera”, *Documentos Ocasionales*, N.º 2305, Banco de España, Madrid.

Alonso, M.; Gutiérrez, E.; Moral-Benito, E.; Posada, D.; Tello-Casas, P.; y Trucharte, C. (2022). “La accesibilidad presencial a los servicios bancarios en España: comparación internacional y entre servicios”, *Documentos Ocasionales*, N.º 225, Banco de España, Madrid.

Armelius, H.; Claussen, C.; y Reslow, A. (2020). “Withering cash: Is Sweden ahead of the curve or just special?”, *Sveriges Riksbank Working Paper Series*, No 393, Sveriges Riksbank, Stockholm.

Ashworth, J. y Goodhart, C. (2020). “The Surprising Recovery of Currency Usage”, *International Journal of Central Banking*, Vol. 16, No 3, junio, pp. 239-277.

Bagnall, J.; Bounie, D.; Huynh, K.P.; Kosse, A.; Schmidt, T.; Schuh, S.; y Stix, H. (2016). “Consumer Cash Usage: A Cross-Country Comparison with Payment Diary Survey Data”, *International Journal of Central Banking*, Vol.12, No 4, diciembre, pp. 1-61.

Banco de España (2025). *Estudio sobre hábitos en el uso del efectivo.*

Bank of Latvia (2021). *Memorandum of Cooperation on Ensuring Access to Cash for Residents of Latvia.*
<https://www.financelatvia.eu/wp-content/uploads/2021/09/Sadarbibas-memorands-par-skaidras-naudas-pieejamibas-nodrosinasanu-Latvijas-iedzivotajiem.pdf>

Bank of Lithuania (2021). *Memorandum of Understanding for Ensuring Access to Cash in Lithuania.*
[https://www.lb.lt/uploads/documents/files/EN/our-functions/banknotes-coins/access-to-cash/MoU%20\(EN\).pdf](https://www.lb.lt/uploads/documents/files/EN/our-functions/banknotes-coins/access-to-cash/MoU%20(EN).pdf)

BCE (2025). “El Eurosistema pasa a la siguiente fase del proyecto del euro digital”, nota de prensa, 30 de octubre.

- (2024a). *Study on the payment attitudes of consumers in the euro area* (SPACE).
- (2024b). *Use of cash by companies in the euro area in 2024*.
- (2024c). Opinion of the European Central Bank of 07 March 2024 on requiring Credit institutions to provide a minimum cash infrastructure (CON/2024/8).
- (2024d). Opinion of the European Central Bank of 11 January 2024 on a constitutional law on cash as legal tender and access to cash (CON/2024/1).
- (2023). Opinion of the European Central Bank, of 8 September 2023, on requiring Credit institutions to provide universal banking service and guarantee minimum spread of automated teller machines (ATMs) (CON/2023/25).
- (2022a). Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE).
- (2022b). Dictamen de 15 de marzo de 2022 sobre las limitaciones a los pagos en efectivo (CON/2022/9).
- (2019). Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE).

Bowman, M. W. (2023). “Considerations for a Central Bank Digital Currency”; Discurso pronunciado en Georgetown University McDonough School of Business, Psaros Center for Financial, Washington, DC, 18 de abril.

Bundesbank (2025a). “Access to cash in Germany still guaranteed”, 17 de marzo.

—(2025b). “National Cash Forum offers cash stickers for retailers”, 13 de noviembre.

—(2024). “Working Rules of the National Cash Forum”, 16 de febrero.

Cipollone, P. (2025). “Making euro cash fit for the future”, *The ECB Blog*, 4 de agosto.

Clipal, R. y Zamora-Pérez, A. (2025). “Cash is alive... and somewhat young? Decoupling age, period and cohort from euro cash use”. *ECB Economic Bulletin*, No 5/2025, European Central Bank.

CNMC (2022). *Estudio sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos* (E/CNMC/003/21).

Comisión Europea (2023a). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al curso legal de los billetes y monedas en euros (COM/2023/364 final).

—(2023b). Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la instauración del euro digital (2023/0212(COD)).

—(2023c). Impact assessment report accompanying the Single Currency Package proposals (SWD/2023/233 final).

—(2018c). Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las restricciones a los pagos en efectivo (COM (2018) 483 final).

Consejo de la Unión Europea (2025). Progress report on the Single Currency Package (10044/25).

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10044-2025-INIT/en/pdf>

Dalinghaus, U. (2019). “Virtually Irreplaceable: Cash as Public Infrastructure”, *White Paper Cash Matters*, Cash Matters.

Demertzis, M. y Martins, C. (2023). “The value added of central bank digital currencies: a view from the euro area”, *Policy Brief*, Bruegel, 12 de junio.

De Nederlandsche Bank (2025). “Cash acceptance in the Netherlands slightly down”, 12 de mayo.

—(2022). Cash Covenant, 7 de abril.

<https://www.dnb.nl/media/ai5mkh5w/cash-convenant.pdf>

ECORYS y CEPS (2017). *Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash.* Bruselas, diciembre.

ESTA (2024). “Position of ESTA on the draft Regulation on Legal Tender of Euro Cash (Com (2023) 364 Final)”, 21 de octubre.

Euro Retail Payments Board (2021). *Report of the ERPB Working Group on Access and Acceptance of Cash.*

European Payments Council (2019). *Improving the Efficiency of the Handling of Cash “Recirculation Paper”.*

Faella, F. y Zamora-Pérez, A. (2025). “Keep calm and carry cash: lessons on the unique role of physical currency across four crises”. *ECB Economic Bulletin*, No 6/2025, European Central Bank.

House of Lords Economic Affairs Committee (2022). “Central Banks Digital Currencies: a solution in search of a problem?”, 13 de enero.

Jiménez, C. y Tejero, H. (2018). “Cierre de oficinas bancarias y acceso al efectivo en España”, *Revista de Estabilidad Financiera*, N.º 34, Banco de España.

Martín, 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”. *Revista de contabilidad y tributación*, n.º. 464, págs. 71-120.

Maudos, J. (dir.) (2025). *Informe sobre la inclusión financiera en España*, IVIE.

Nonain, G. (2025). “The Cash Infrastructure: A Key Asset for Preparedness and Resilience”. *National Preparedness Commission*, 19 de noviembre.

Ozóg, M. (2025). “Payment by Cash or Card? Restrictions on Cash Circulation in European Union Law in the Perspective of the Right not To Use the Internet”. *International Journal for the Semiotics Law*, octubre.

Panetta, F. (2021). “Evolution or revolution? The impact of a digital euro on the financial system”, discurso pronunciado en Frankfurt en el marco de un seminario organizado por Bruegel, 10 de febrero.

Parlamento Europeo (2025a). *Draft report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the legal tender of euro banknotes and coins.* 2023/0282(COD)

—(2025b). *Draft report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the digital euro.* 2023/0212(COD)

Posada, D. (2021). “Infraestructura del efectivo y vulnerabilidad en el acceso al efectivo en España”. *Boletín Económico*, N.º 3/2021, Banco de España.

Ríos, E. (2024). “El dinero en efectivo en la encrucijada: impulso, restricciones y convivencia con el euro digital”, *Revista Vasca de Administración Pública (RVAP)*, N.º 128,1, 2024, págs. 207-241.

Rogoff, K. (2016). *The Curse of Cash*, Princeton University Press.

Rösl, G. y Seitz, F. (2021). “Cash and Crises: No surprises by the virus”, IMFS Working Papers, No 150, *Institute for Monetary and Financial Stability*, Frankfurt.

Spaanderman, J. (2020). “The role and future of cash”, *Occasional Studies*, Volume 18-2, De Nederlandsche Bank.

Sveriges Riksbank (2025). “Introduce obligation to accept cash and strengthen banks' responsibility for cash”, 19 de mayo.

—(2022). “Obligation for major Banks to provide certain cash services”, 22 de agosto.

—(2021). *Payments Report 2021.*

Swedish Government Inquiries (2023). “The state and the payments. Summary of the report of Betalningsutredningen”, Swedish Government Official Reports (SOU 2023:16).

Tamele, B. et al. (2021). “Catch me (if you can): assessing the risk of SARS-CoV-2 transmission via euro cash”. *Occasional Paper Series*, No 259, European Central Bank.

Zamora-Pérez, A.; Marini, A. y Honkkila, J. (2024). “Is there a digital divide in payments? Understanding why cash remains important for so many”, *ECB Economic Bulletin*, No 2/2024, European Central Bank.

Zamora-Pérez, A. (2022). “Guaranteeing freedom of payment choice: Access to cash in the euro area”. *ECB Economic Bulletin*, No 5/2022, European Central Bank.

—(2021). “The paradox of banknotes: understanding the demand for cash beyond transactional use”. *ECB Economic Bulletin*, No 2/2021, European Central Bank.

Zunzunegui, F. (2023). “Exclusión financiera: actuaciones y propuestas”, Working Paper 1/2023, *Revista de Derecho del Mercado Financiero*, marzo.

Anexo: memoria económica

Estimación orientativa del impacto presupuestario del marco regulatorio para garantizar el acceso y uso del efectivo en España

1. Objeto, alcance y enfoque del ejercicio

La presente memoria económica tiene por objeto ofrecer una estimación orientativa del orden de magnitud del impacto presupuestario asociado al marco regulatorio propuesto para garantizar el acceso y el uso del efectivo en España.

El ejercicio no pretende fijar una dotación presupuestaria cerrada ni exhaustiva, sino acotar rangos plausibles que permitan valorar la viabilidad económica y política de las medidas, en coherencia con los principios de proporcionalidad, gradualidad y buena regulación.

El análisis se centra en el despliegue y mantenimiento de cajeros automáticos en municipios sin acceso estable al efectivo, por tratarse del componente más fácilmente modelizable, con precedentes públicos contrastables, para asegurar el acceso físico al efectivo. Otros elementos del marco (transporte de efectivo a escala nacional, gobernanza, supervisión o actuaciones de concienciación) no se cuantifican en esta fase, bien por su menor peso presupuestario agregado, bien por la dificultad de ofrecer estimaciones robustas sin desarrollo reglamentario previo.

Precisamente porque el uso del efectivo sigue siendo elevado en amplios segmentos de la población, una eventual pérdida de su infraestructura de acceso y aceptación tendría un impacto abrupto y no gradual sobre la actividad económica y la inclusión financiera, con efectos desproporcionados frente a su aparente progresividad. De ahí la necesidad de un enfoque preventivo que preserve su normalidad operativa en tiempos ordinarios.

2. Delimitación del perímetro de costes

2.1. Costes incluidos

- Instalación, operación y mantenimiento de cajeros automáticos en municipios sin punto de acceso estable al efectivo o con acceso claramente insuficiente.
- Costes anuales asociados a:
 - amortización de la instalación,
 - mantenimiento técnico,
 - conectividad,
 - reposición de efectivo,
 - seguridad básica.

2.2. Costes excluidos (de forma expresa)

- Costes generales del sistema financiero.
- Costes estructurales del transporte de efectivo a escala nacional.
- Oficinas bancarias tradicionales.
- Impactos fiscales indirectos o macroeconómicos.
- Costes derivados de decisiones reglamentarias futuras no definidas.

Estas exclusiones se realizan para evitar sobreestimaciones y mantener la coherencia con un despliegue gradual y proporcional del marco regulatorio.

3. Metodología y supuestos de estimación

La estimación se articula a partir de variables explícitas, expresadas como rangos, y de la construcción de escenarios alternativos.

3.1. Variables clave

- **N (municipios objetivo):** municipios sin acceso estable al efectivo.
 - Escenario bajo: 400
 - Escenario medio: 600
 - Escenario alto: 800
- **R (ratio de cobertura):** 1 cajero automático por municipio objetivo.
- **C (coste anual medio por cajero):** coste anualizado que incluye instalación y operación.
 - Escenario bajo: 20.000 €
 - Escenario medio: 25.000 €
 - Escenario alto: 32.000 €
- **F (financiación pública):** porcentaje del coste cubierto con financiación pública.
 - Escenario bajo: 60 %
 - Escenario medio: 80 %
 - Escenario alto: 100 %
- **T (horizonte temporal):** coste anual recurrente, sujeto a revisión periódica.

Los umbrales de acceso y los parámetros de cobertura deben entenderse como mínimos razonables y revisables, orientados a garantizar un nivel básico de accesibilidad y adaptables en el tiempo a la evolución demográfica, tecnológica y de los patrones de uso del efectivo.

El escenario amplio (800 municipios) no agota el universo potencial de municipios con problemas de acceso, sino que refleja un primer umbral de intervención prioritaria, sin perjuicio de que, a la luz de la evaluación periódica prevista en el marco regulatorio, puedan identificarse necesidades adicionales en fases posteriores.

3.2. Fórmula conceptual

El coste anual agregado se aproxima mediante la expresión conceptual:

$$\text{Coste anual} \approx N \times R \times C \times F$$

El resultado se presenta siempre como horquilla y orden de magnitud, no como cifra cerrada.

4. Escenarios presupuestarios

Escenario 1 – Conservador (mínimo necesario)

- Municipios: 400
- Coste por cajero: 20.000 €
- Financiación pública: 60 %

Coste anual orientativo:

4,8 millones €

Escenario de intervención mínima, altamente defendible desde el punto de vista presupuestario.

Escenario 2 – Intermedio (escenario de referencia)

- Municipios: 600
- Coste por cajero: 25.000 €
- Financiación pública: 80 %

Coste anual orientativo:

12 millones €

Escenario más equilibrado y realista para la valoración política del marco regulatorio.

Escenario 3 – Amplio (máximo teórico)

- Municipios: 800
- Coste por cajero: 32.000 €
- Financiación pública: 100 %

Coste anual orientativo:

25,6 millones €

Escenario de techo presupuestario que permite acotar riesgos sin presuponer su ejecución efectiva.

5. Interpretación de resultados

Las cifras anteriores deben interpretarse como órdenes de magnitud. Incluso en el escenario más amplio, el impacto presupuestario anual resulta modesto en relación con el presupuesto público agregado y claramente inferior a los costes económicos y sociales asociados a la exclusión financiera, la pérdida de cohesión territorial o la falta de resiliencia del sistema de pagos ante disrupciones.

La estructura del marco propuesto permite modular el esfuerzo presupuestario, activar las medidas de forma gradual y ajustar la intensidad de la intervención conforme a la evolución real de la demanda y del uso del efectivo.

6. Referencia comparada europea

Como se ha analizado en la primera parte del informe, en el ámbito europeo se observa una tendencia creciente a reforzar por vía normativa la disponibilidad del efectivo cuando la reducción de infraestructura derivada del menor uso amenaza su accesibilidad efectiva, especialmente en zonas rurales o de baja densidad:

- En Países Bajos, el legislador ha impulsado un marco legal para garantizar la accesibilidad, disponibilidad y asequibilidad del efectivo, imponiendo a los grandes bancos la obligación de mantener una infraestructura básica de cajeros con estándares de distancia (en torno a un radio máximo) bajo supervisión del banco central. El enfoque se articula principalmente como obligación regulatoria, más que como gasto público directo.
- Irlanda ha aprobado una ley específica que traduce el acceso al efectivo en criterios regionales verificables (distancia a cajeros, densidad por población, entre otros), imponiendo responsabilidades a entidades designadas y estableciendo mecanismos de corrección de deficiencias locales bajo supervisión del banco central.

- Suecia, aunque fuera de la zona euro, constituye un precedente europeo relevante: ante la rápida digitalización, se han impuesto obligaciones legales de servicio mínimo a los grandes bancos para asegurar la retirada y el ingreso de efectivo, con supervisión administrativa.

Estos ejemplos corroboran que los órdenes de magnitud estimados en esta memoria para garantizar puntos de acceso al efectivo en áreas de baja demanda se sitúan en un marco proporcional y alineado con prácticas regulatorias europeas, donde el mantenimiento del efectivo como infraestructura resiliente exige asignación explícita de responsabilidades y soporte de costes no triviales.

7. Calibración empírica a partir de licitaciones reales

La plausibilidad de los rangos utilizados se ve reforzada por contratos públicos recientes de despliegue y mantenimiento de cajeros en municipios sin servicios financieros, promovidos por diputaciones provinciales. En estos casos (Guadalajara, Badajoz y Córdoba, entre otros), los costes anualizados por cajero se sitúan de forma consistente en horquillas de decenas de miles de euros anuales, con variaciones explicables por duración contractual, condiciones locales y grado de cofinanciación.

Estos precedentes no fijan el coste definitivo del modelo propuesto, pero validan empíricamente que los rangos empleados en los escenarios conservador, intermedio y amplio son razonables y defendibles.

8. Sostenibilidad financiera y diseño institucional

Como ya se ha mencionado, la eventual creación de un fondo específico de financiación responde a la necesidad de dotar al sistema de un instrumento técnico, estable y previsible, evitando que la continuidad del servicio quede sujeta a decisiones presupuestarias anuales no necesariamente alineadas con la naturaleza estructural y recurrente de la infraestructura del efectivo. Este diseño facilita la planificación, la transparencia y la revisión periódica, sin impedir esquemas de cofinanciación o ajustes futuros.

Las obligaciones de servicio público previstas en el marco regulatorio deben concebirse, en todo caso, como un instrumento subsidiario, activable únicamente cuando los incentivos económicos, las soluciones voluntarias o los mecanismos de mercado no permitan garantizar una cobertura y continuidad suficientes del servicio.

9. Límites y cautelas del ejercicio

Esta memoria reconoce expresamente que:

- los costes finales dependerán del desarrollo reglamentario y de los procedimientos de licitación;

- los costes unitarios podrán variar por factores técnicos, territoriales o de mercado;
- no se incluyen posibles ahorros indirectos ni beneficios fiscales derivados de la reducción de la exclusión financiera.

10. Conclusión

La aplicación de la metodología propuesta permite concluir que el marco regulatorio para garantizar el acceso y el uso del efectivo en España presenta un impacto presupuestario acotado, gradual y compatible con los principios de proporcionalidad y buena regulación.

Así, asegurar un uso estable del efectivo y el mantenimiento de su infraestructura en tiempos ordinarios —condición indispensable para su disponibilidad en situaciones de crisis— es económicamente viable y coherente con las prácticas regulatorias observadas en el entorno europeo.

En definitiva, esta memoria económica confirma que el esfuerzo requerido resulta razonable en relación con los beneficios sociales, territoriales y de resiliencia que se persiguen, y ofrece una base sólida para la toma de decisiones informadas en el proceso legislativo.