

**INCLUSIÓN FINANCIERA:
DIGITALIZACIÓN DE PAGOS VERSUS DINERO EN EFECTIVO***

*M^a Nieves Pacheco Jiménez***
Profesora Titular de Derecho Civil
Centro de Estudios de Consumo
Universidad de Castilla-La Mancha

Fecha de publicación: 30 de noviembre de 2021

1. Consideraciones previas

Venimos asistiendo desde hace unos años a una revolución digital, entendida como la transformación radical producida por la informática y la tecnología de la comunicación creando nuevas modalidades de conocimiento, transmisión de información o negocios. Esta revolución ha llegado con fuerza al comercio y a los medios de pago, suponiendo un cambio de paradigma con respecto a las mecánicas típicas. Así, el comercio electrónico o *e-commerce*¹ se extiende imparable, en estrecha relación con los actuales medios de pago, que posibilitan la perfección de las transacciones *online*, con alternativas variadas a las ofrecidas por la Banca tradicional.

Según un informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el comercio electrónico superó en España los 12.200 millones de euros en el primer trimestre de 2020, un 11,6% más que el año 2019, siendo los sectores de actividad con

* Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación PGC2018-098683-B-I00, del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MCIU) y la Agencia Estatal de Investigación (AEI) cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) titulado "Protección de consumidores y riesgo de exclusión social", dirigido por Ángel Carrasco Perera y Encarna Cordero Lobato; la Ayuda para la financiación de actividades de investigación dirigidas a grupos de la UCLM Ref.: 2021-GRIN31309, denominado "Grupo de Investigación del Profesor Ángel Carrasco" (GIPAC) y la Ayuda para la realización de proyectos de investigación científica y transferencia de tecnología, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha cofinanciadas por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para el Proyecto titulado "Protección de consumidores y riesgo de exclusión social en Castilla-La Mancha" (PCRECLM) con Ref.: SBPLY/19/180501/000333 dirigido por Ángel Carrasco Perera y Ana Isabel Mendoza Losana.

** ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9062-2342>

¹ Alude a "las transacciones comerciales electrónicas (compraventa de bienes y prestación de servicios), así como las actividades y negociaciones previas y ulteriores a las mismas" (Vid. DOMÍNGUEZ LUELMO, A.: "Contratación Electrónica con consumidores", en MATA Y MARTÍN, R. M. (dir.); JAVATO MARTÍN, A. M^a. (coord.) *et al*: *Los medios electrónicos de pago: problemas jurídicos*, Comares, Granada, 2007, p. 71).



mayores ingresos las agencias de viajes y los operadores turísticos, con el 12,5% de la facturación total; el transporte aéreo, con el 7,1%; y las prendas de vestir, en tercer lugar, con el 6,6%². Adviértase que estos datos son previos a la pandemia del COVID-19 y de los meses de confinamiento decretados por el primer estado de alarma. Datos posteriores, publicados en julio de 2021, reflejan que la facturación alcanzó los 14.613 millones de euros en el cuarto trimestre de 2020, siendo los sectores de actividad con mayores ingresos los siguientes: las prendas de vestir, con un 9,8% de la facturación total; la suscripción de canales, con el 5,1%; y los juegos de azar y apuestas, con el 4,9%. (Obsérvese cómo los restaurantes y las agencias de viajes y operadores turísticos se desploman a un 2%). El conjunto del año 2020 supone un nuevo récord al llegar a los 51.600 millones de euros³. Es más, datos extraídos del estudio de *Astound Commerce* estiman un crecimiento del *e-commerce* de un 24% en España para el año 2021⁴. Y ello porque, aunque las ventas *online* ya eran una tendencia creciente, la pandemia ha acelerado los cambios en los hábitos de los consumidores. En la actualidad, siete de cada diez internautas compran *online*, lo que se traduce en 22,5 millones de españoles de entre 16 y 70 años, según se desprende del Estudio Anual de *eCommerce* 2020, elaborado por IAB Spain y Eloia. Así, España se encuentra entre los países en los que el *e-commerce* ha experimentado un mayor crecimiento en el año 2020⁵.

En los últimos años, y de la mano del *e-commerce*, se puede constatar la irrupción y posterior consolidación de los pagos a distancia frente a los habituales pagos presenciales. Es más, la pandemia del COVID-19 está teniendo un fuerte impacto no solo en el ámbito sanitario (con una crisis del sistema sin precedentes), sino también en lo económico y social, repercutiendo, por ejemplo, en el tradicional mecanismo de compra y la forma de pagarla (influenciada por la posibilidad de que el uso de efectivo sea un medio de transmisión del coronavirus), y trayendo a su vez consigo un cambio de hábitos de los usuarios sin retorno. Se observa así cómo los pagos electrónicos y móviles vía *smartphone* están comenzando a sustituir al dinero en efectivo⁶. De hecho, el teléfono móvil es el medio de pago por el que los compradores digitales en España tienen más

² Vid. <https://www.cnmc.es/CNMC/ecommerce-1T2020-20201002>

³ Vid. <https://www.cnmc.es/prensa/ecommerce-4T20-20210702>

⁴ Vid. <https://ecommercerentable.es/ecommerce-espana-2021/>

⁵ Vid. <https://www.economista.es/tecnologia/noticias/10916924/11/20/En-2021-los-mercados-online-marcaran-tendencia-en-el-comercio-electronico-.html>

⁶ Los teléfonos móviles y *smartphones* se han convertido en un instrumento imprescindible para gran parte de la población y el uso de tarjetas (débito y crédito) ha disminuido, sobre todo para importes pequeños (menos de 20 euros). Los primeros Bancos en crear una alianza para desarrollar negocios digitales, incluyéndose la implementación de un “*wallet*” para permitir servicios de pago de dinero a través del móvil, fueron CaixaBank, Santander y Telefónica. Posteriormente, Mastercard y Orange firmaron un acuerdo estratégico para potenciar y acelerar soluciones de pago a través del móvil por medio de la tecnología NFC.



preferencia, convirtiéndose en el medio de la transición hacia el pago digital por su gran alcance⁷.

2. La Covid-19 y su repercusión en la tendencia creciente a la digitalización

La pandemia por coronavirus que sufrimos desde hace ya casi dos años ha supuesto una alteración de hábitos en numerosos ámbitos de nuestras vidas. Si la mascarilla es parte de nuestro atuendo diario, el tradicional mecanismo de compra y la forma de pagarla se han visto también modificados. De hecho, los pagos electrónicos han aumentado exponencialmente, extendiéndose su uso⁸, entre otras razones, por los meses de confinamiento⁹ y por la posibilidad de que el uso de efectivo sea un medio de transmisión del virus¹⁰.

La revisión de varios informes de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia refleja los cambios experimentados en el comercio electrónico. Así:

- En el primer trimestre de 2020 (pre-pandemia COVID-19 y pre-confinamiento decretado por el estado de alarma), el comercio electrónico superó en España los 12.200 millones de euros, un 11,6% más que el año 2019, siendo los sectores de actividad con mayores ingresos las agencias de viajes y los operadores turísticos, con el 12,5% de la facturación total; el transporte aéreo, con el 7,1%; y las prendas de vestir, en tercer lugar, con el 6,6%¹¹.
- En el cuarto trimestre de 2020, la facturación alcanzó los 14.613 millones de euros, siendo los sectores de actividad con mayores ingresos los siguientes: las prendas de vestir, con un 9,8% de la facturación total; la suscripción de canales, con el 5,1%; y los juegos

⁷ Según el estudio “Tendencias en el uso de dispositivos tecnológicos 2021” elaborado por el Observatorio Nacional de Tecnología y Sociedad (ONTSI), un 51% de los usuarios (de un total de 1500 personas mayores de 15 años que han utilizado o accedido a Internet en los últimos tres meses) lo ha utilizado en al menos una ocasión para realizar pago mediante NFC. (Vid. <https://www.ontsi.red.es/sites/ontsi/files/2021-07/TendenciasUsoDispositivosTecnológicos2021.pdf>, p. 18).

⁸ Algunas cifras interesantes al respecto: el número medio de artículos por pedido se incrementó en un 60% durante los meses de confinamiento; casi el 40% de los consumidores afirma estar más cómodo con las tecnologías digitales que antes del confinamiento; el método de pago preferido por los compradores (más del 40%) a nivel global es PayPal. (Vid. <https://www.cyberclick.es/numerical-blog/el-futuro-del-ecommerce-tendencias-y-cifras>).

⁹ Aunque en las primeras semanas de confinamiento los compradores buscaban productos esenciales de alimentación y farmacia, desde finales de marzo aparecieron nuevos patrones de comportamiento, llegando a otros sectores (v.gr., bebés y ropa infantil, casa y jardín, tecnología y electrodomésticos). (Vid. <https://marketing4ecommerce.net/como-esta-afectando-el-coronavirus-al-ecommerce-espanol-diferencias-sectores/>).

¹⁰ Con el objetivo de evitar posibles vías de contagio, muchos establecimientos comerciales recomendaron la utilización de tarjeta *contactless* como método preferente de pago.

¹¹ Datos publicados en octubre de 2020. (Vid. <https://www.cnmc.es/CNMC/ecommerce-1T2020-20201002>).



de azar y apuestas, con el 4,9%. (Obsérvese cómo los restaurantes y las agencias de viajes y operadores turísticos se desploman a un 2%)¹².

- El conjunto del año 2020 supone un nuevo récord al llegar a los 51.600 millones de euros¹³.

- En la actualidad, siete de cada diez internautas compran *online*, lo que se traduce en 22,5 millones de españoles de entre 16 y 70 años, según se desprende del Estudio Anual de *eCommerce* 2020, elaborado por IAB Spain y Elogia. Así, España se encuentra entre los países en los que el *e-commerce* ha experimentado un mayor crecimiento en el año 2020¹⁴.

Aunque las ventas *online* ya eran una tendencia creciente, con el consiguiente descenso del uso de efectivo y el aumento de los pagos electrónicos, la pandemia ha acelerado los cambios en las rutinas de los consumidores, evidenciados fundamentalmente en el uso más generalizado del *contactless*¹⁵ como método de pago y el desarrollo del comercio electrónico. Un informe elaborado por el *Payment Innovation Hub*¹⁶ analiza con detalle la evolución del sector en los últimos años, así como los efectos provocados por la pandemia. Algunos de los datos más relevantes de dicho informe son los que prosiguen:

- La innovación tecnológica es indispensable en la transformación del sector. Prueba de ello son los pagos biométricos¹⁷ y los sistemas de encriptado, que aportan seguridad a las transacciones.

- El *e-commerce* ha acumulado un crecimiento del 86,6%. Durante la etapa de confinamiento, el dato más significativo ha sido el aumento de casi un 20% en segmentos de 18 a 45 años, en los que se han registrado los más altos índices de crecimiento en compras *online*. El mayor incremento de transacciones se ha registrado en el sector de alimentación, siendo tradicionalmente uno de los sectores con mayores reticencias de compra *online* por parte de los consumidores. Asimismo, el crecimiento también ha

¹² Datos publicados en julio de 2021. (Vid. <https://www.cnmec.es/prensa/ecommerce-4T20-20210702>).

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ (Vid. <https://ecommercerentable.es/ecommerce-espana-2021/> y <https://www.eleconomista.es/tecnologia/noticias/10916924/11/20/En-2021-los-mercados-online-marcaran-tendencia-en-el-comercio-electronico-.html>).

¹⁵ El sistema funciona gracias a la tecnología inalámbrica NFC (*Near Field Communication*), que gestiona la transmisión instantánea de datos entre dispositivos que se encuentren a centímetros de distancia. Ondas de corto alcance conectan dos dispositivos con un radio de acción de unos 20 centímetros permitiendo así efectuar transacciones.

¹⁶ PAYMENT INNOVATION HUB: “Informe de tendencias e innovación en medios de pago”, 2020. Disponible en: <https://es.paymentinnovationhub.com/informe-tendencias-medios-de-pago-2/>

¹⁷ Basados en la identificación mediante huella dactilar, escaneo de iris o reconocimiento facial o de voz. La DSP2 ha puesto de manifiesto que el reconocimiento biométrico puede convertirse en uno de los métodos más fiables de autenticación de usuarios.



despuntado en categorías como servicios y suscripciones *online*, tecnología y electrónica¹⁸.

- El *m-commerce*, variedad de *e-commerce* en el que la compra se realiza a través de dispositivo móvil, supone una potente tendencia, configurándose como uno de los soportes que más ha contribuido a la evolución del comercio electrónico en los últimos años¹⁹. Las previsiones para finales del año 2021 es que un 73% de las ventas totales del comercio electrónico se realice por esa vía²⁰.

3. La inclusión financiera: digitalización de pagos *versus* dinero en efectivo

La “inclusión financiera” puede entenderse como el hecho de tener acceso a productos financieros útiles y asequibles que satisfagan las necesidades (v. gr., transacciones, pagos, ahorros, crédito y seguro) de personas físicas y empresas prestados de manera responsable y sostenible²¹. Es más, se ha determinado que la inclusión financiera es un factor que propicia 7 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)²². Concretamente, el Objetivo 8 (“*promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos*”) acoge en su meta número 10 el mandato al sector financiero de “*fortalecer la capacidad de las instituciones financieras nacionales para fomentar y ampliar el acceso a los servicios bancarios, financieros y de seguros para todos*”. De ahí que una sociedad moderna deba facilitar las transacciones económicas mediante una serie de canales y medios de pago, favoreciendo la plena inclusión financiera.

Así las cosas, la tecnología financiera digital, sobre todo de la mano del uso de *smartphones*, ha facilitado la ampliación del acceso de pequeñas empresas y de ciertas poblaciones ubicadas en zonas remotas con difícil acceso a servicios financieros. Por tanto, la inclusión financiera es un revulsivo del desarrollo económico, pero también un instrumento para prevenir e identificar operaciones con recursos de procedencia ilícita.

No obstante lo expuesto hasta ahora, y a pesar de que los pagos digitales se están imponiendo a gran velocidad, los billetes y las monedas siguen siendo esenciales en incontables ocasiones. Y ello porque para muchos usuarios presentan ventajas tales como el mejor control de gastos, evitando gastos innecesarios; o la inclusión financiera, en la medida en que ciertos colectivos vulnerables (v. gr., tercera edad, población con rentas más bajas o habitantes de zonas rurales) pueden tener un acceso limitado a los medios de

¹⁸ Vid. “Informe de tendencias e innovación en medios de pago”, p. 11.

¹⁹ Aproximadamente 1 de cada 10 españoles usa el *smartphone* como medio de pago, cifra que ascendería a 1 de cada 4 en el futuro próximo; más de la mitad de los españoles (52%) utiliza un dispositivo móvil para comprar *online* y se reduce progresivamente el uso de ordenadores de sobremesa o portátiles. (Vid. “Informe de tendencias e innovación en medios de pago”, p. 23).

²⁰ Vid. <https://www.cyberclick.es/numerical-blog/el-futuro-del-ecommerce-tendencias-y-cifras>

²¹ Vid. <https://www.bancomundial.org/es/topic/financialinclusión/overview#1>

²² Vid. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>



pago digitales²³. Pero el uso de dinero en efectivo conlleva también ciertos inconvenientes, a saber: el pago o cobro con dinero en metálico permite hacer transacciones desde el anonimato, lo que puede favorecer la economía sumergida; la menor eficiencia en comparación con las transacciones digitales, más rápidas y desde cualquier ubicación; o el riesgo de posibles robos o pérdidas²⁴.

En este sentido se manifiesta la Plataforma Denaria, creada en septiembre de 2021, para la defensa del dinero en efectivo como “herramienta de inclusión financiera”. Entre sus objetivos se encuentra “velar por los intereses de quienes ven en el efectivo una herramienta de inclusión financiera para los diferentes segmentos de la población, promover la libertad de elección de los consumidores sobre la forma de pago y concienciar sobre la importancia del efectivo como infraestructura crítica en la economía, especialmente en situaciones de crisis”.

La “Encuesta sobre la necesidad de permanencia del dinero efectivo”²⁵, encargada por la Plataforma Denaria a GAD3 y basada en las opiniones de 1.001 ciudadanos representativos de la población residente en España, arroja los siguientes resultados:

- Cerca del 90% de la población española reclama la permanencia del dinero en metálico como método de pago.
- Más del 70% de la población considera que el efectivo es necesario.
- Un 77% llega a calificar el dinero en efectivo de bien público.
- Un 87% reclama garantizar a los consumidores los pagos en efectivo.
- La relevancia del efectivo aumenta entre los segmentos de población más mayor: más de un 79% de los mayores de 65 años. Y en las zonas menos pobladas: un 74% de los ciudadanos de localidades de menos de 10.000 habitantes.
- Actualmente, más de 14 millones de españoles utilizan el efectivo a diario como principal medio de pago, concretamente el 41% de la población mayor de 18 años. Este porcentaje aumenta considerablemente entre los mayores de 65 años, ya que para el 63% de ellos el efectivo es su forma de pago más habitual.
- El 74% de los españoles considera que todos los establecimientos deberían aceptar siempre el pago en efectivo. Un 83% se muestra contrario a que solo se acepten pagos con tarjeta.

²³ Vid. <https://www.santander.com/es/stories/por-que-aun-usamos-dinero-en-efectivo>

²⁴ *Ibidem*

²⁵ Vid. <https://www.gad3.com/estudio-denaria-encuesta-sobre-la-necesidad-de-permanencia-del-dinero-efectivo/>



- Para un 58% de la población española cada vez hay más barreras a la hora de acceder al efectivo. Es más, su uso se ha restringido en el año de la pandemia para el 76%.

Desde la Plataforma Denaria se denuncia que “la desmonetización puede perjudicar a sectores económicos clave en este momento y, además, puede ser un motivo de exclusión de una parte importante de los españoles, como son los mayores, las personas con discapacidad o aquellos ciudadanos que viven en fuera de las grandes ciudades y que, por lo tanto, tienen mayor dificultad de acceso a sistemas digitales de pago o son socialmente más vulnerables”²⁶.

4. La interesante modificación efectuada en el art. 47 TRLGDCU por el Real Decreto-Ley 24/2021

El 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 eficientes²⁷, modifica en su art. 82 el art. 47 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre. Y lo hace con la redacción de la letra ñ en el listado de infracciones en materia de defensa de consumidores y usuarios: “*La negativa a aceptar el pago en efectivo como medio de pago dentro de los límites establecidos por la normativa tributaria y de prevención y lucha contra el fraude fiscal*”.

Evidentemente, esta cuestión, en un escenario digitalizado de pagos como el descrito hasta ahora, es especialmente relevante para las personas consumidoras vulnerables, que, a la luz del Real Decreto-Ley 1/2021, de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica²⁸, son “*aquellas personas físicas que, de forma individual o colectiva, por sus características, necesidades o circunstancias personales, económicas, educativas o sociales, se encuentran, aunque sea territorial, sectorial o temporalmente, en una especial situación de subordinación, indefensión o desprotección que les impide el ejercicio de sus derechos como personas consumidoras en condiciones de igualdad*”.

²⁶ Vid. <https://www.diarioabierto.es/577648/el-dinero-en-efectivo-herramienta-de-inclusion-financiera>

²⁷ BOE núm. 263, de 3 de noviembre de 2021.

²⁸ BOE núm. 17, de 20 de enero de 2021.



Se produce aquí la conexión con lo denunciado por la Plataforma Denaria para ciertos sectores poblacionales como las personas mayores, las personas con discapacidad o aquellas que viven en zonas rurales con problemas de acceso a sistemas digitales. De hecho, y en lo concerniente a las personas con discapacidad, el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) ha celebrado esta modificación normativa, avanzando en el blindaje del efectivo como medio de pago universal y en la protección de la libertad del consumidor, que puede elegir entre utilizar el efectivo o los medios electrónicos²⁹.

Por último, debe matizarse una cuestión atendiendo a la citada letra ñ) “in fine”, cuando alude a “*los límites establecidos por la normativa tributaria y de prevención y lucha contra el fraude fiscal*”. Se debe traer aquí a colación la 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 juego³⁰. Su propio Preámbulo es bastante clarificador cuando señala: “*Como es sabido, la utilización de medios de pago en efectivo en las operaciones económicas facilita notablemente los comportamientos defraudatorios, en sus distintas manifestaciones*”. De hecho, “*frente a tales comportamientos, la Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude, en la línea también seguida por otros países de nuestro entorno, determinó la limitación al uso de efectivo para determinadas operaciones económicas*”. Pues bien, de conformidad con la Ley 11/2021, se modifican el número 1 del apartado Uno y los números 4 y 5 del apartado Dos de la Ley 7/2012 como prosigue:

“1. *No podrán pagarse en efectivo las operaciones, en las que alguna de las partes intervinientes actúe en calidad de empresario o profesional, con un importe igual o superior a 1.000 euros*³¹ *o su contravalor en moneda extranjera.*

No obstante, el citado importe será de 10.000 euros o su contravalor en moneda extranjera cuando el pagador sea una persona física que justifique que no tiene su domicilio fiscal en España y no actúe en calidad de empresario o profesional.”

“4. *La base de la sanción será la cuantía pagada en efectivo en las operaciones de importe igual o superior a 1.000 euros o 10.000 euros, o su contravalor en moneda*

²⁹ Vid. <https://www.cermi.es/es/actualidad/noticias/el-cermi-saluda-que-sea-obligatorio-aceptar-dinero-en-efectivo-ya-que-as%C3%AD-se>

³⁰ BOE núm. 164, de 10 de julio de 2021.

³¹ Originariamente la Ley 7/2012 establecía ese límite en 2500 euros.



extranjera, según se trate de cada uno de los supuestos a que se refiere el número 1 del apartado Uno, respectivamente.”

“5. La sanción consistirá en multa pecuniaria proporcional del 25 por ciento de la base de la sanción prevista en el número anterior salvo que concurra un supuesto de reducción de la sanción al que se refiere el número 5 del apartado Tres de este artículo”.

Para finalizar, adviértanse en este punto dos asuntos importantes. El primero, atinente al ámbito de aplicación: el límite de pago en efectivo referenciado se aplica a las operaciones en las que alguna de las partes actúe en calidad de empresario o profesional; de ahí que no afecte a las transacciones realizadas entre consumidores o usuarios. Asimismo, la citada limitación no se aplica a los pagos e ingresos efectuados en entidades de crédito, en entidades de pago y a operaciones de cambio de moneda en efectivo llevadas a cabo en establecimientos de moneda abiertos al público. El segundo, consistente en la divergencia con lo propuesto por la Comisión Europea, que plantea un límite común entre los Estados miembros bastante superior, esto es, 10000 euros. Posiblemente ello estribe en que en España el límite del que se partía era más bajo y en su objetivo de luchar de manera más estricta con el fraude.