BANCO CENTRAL EUROPEO

EUROSISTEMA

ES **ECB-PUBLIC**

DICTAMEN DEL BANCO CENTRAL EUROPEO

de 15 de marzo de 2022

sobre las limitaciones a los pagos en efectivo

(CON/2022/9)

Introducción y fundamento jurídico

El 1 de febrero de 2019 el Banco Central Europeo (BCE) adoptó, a solicitud del Banco de España presentada en nombre de la Secretaría de Estado de Hacienda, un dictamen[1] sobre un anteproyecto de ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de las Directivas (UE) 2016/1164, del Consejo, de 12 de julio, por la que se establecen normas contra las prácticas de elusión fiscal que inciden directamente en el funcionamiento del mercado interior, y 2017/1852, del Consejo, de 10 de octubre de 2017, relativa a los mecanismos de resolución de litigios fiscales en la Unión Europea, y de modificación de diversas normas tributarias (en lo sucesivo, el «proyecto de ley»).

El 9 de julio de 2021 el Parlamento español aprobó la ley de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, de transposición de la Directiva (UE) 2016/1164 del Consejo 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 (en lo sucesivo, la «ley»)[2], que supone cambios significativos respecto del proyecto de ley.

El BCE ha decidido emitir un dictamen sobre la ley por iniciativa propia. La competencia consultiva del BCE se basa en el artículo 127, apartado 4, y en el artículo 282, apartado 5, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en el artículo 2, apartado 1, segundo guion, de la Decisión 98/415/CE del Consejo[3], pues la ley afecta a los medios de pago. De conformidad con la primera frase del artículo 17.5 del Reglamento interno del Banco Central Europeo, el presente dictamen ha sido adoptado por el Consejo de Gobierno.

1. Objeto de la ley

1.1 Para reforzar la lucha contra el fraude fiscal, el proyecto de ley reducía el límite a los pagos en efectivo, establecido en 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

1 Dictamen CON/2019/4. Todos los dictámenes del BCE están disponibles en EUR-Lex.

2 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, *«BOE»* núm. 164, de 10 de julio de 2021, páginas 82584 a 82676 (93 págs.).

3 Decisión 98/415/CE del Consejo, de 29 de junio de 1998, relativa a la consulta de las autoridades nacionales al Banco Central Europeo acerca de los proyectos de disposiciones legales (DO L 189 de 3.7.1998, p. 42).

en la prevención y lucha contra el fraude[4], de 2 500 EUR a 1 000 EUR cuando el pagador actuase en calidad de empresario o profesional. Sin embargo, para reducir los efectos colaterales de la medida en los hogares, el proyecto de ley mantenía el límite de 2 500 EUR para los pagos en efectivo de personas físicas con residencia fiscal en España que no actuaran en calidad de empresarios o profesionales, a personas que sí actuaran en dicha calidad. Conforme al proyecto de ley, se aplicaba un límite de 10 000 EUR a los pagos en efectivo de personas físicas que no fueran residentes fiscales en España ni actuaran en calidad de empresarios o profesionales, a personas que sí actuaran en dicha calidad. Según el proyecto de ley, no se limitaban los pagos en efectivo en operaciones en que ninguna de las partes actuara en calidad de empresario o profesional, ni tampoco los pagos y depósitos en efectivo en entidades de crédito. El proyecto de ley modificaba además ciertos aspectos del procedimiento sancionador del régimen de limitación de pagos en efectivo, y, en particular, establecía una multa del 25 % del importe pagado.

1.2 La ley intensifica la prevención y lucha contra el fraude fiscal, estableciendo límites adicionales para pagos en efectivo cuando al menos una de las partes de la operación actúe en calidad de empresario o profesional. Concretamente, los límites vigentes para pagos en efectivo se reducen como sigue: 1) de 2 500 EUR a 1 000 EUR para las operaciones en que al menos una de las partes actúa en calidad de empresario o profesional, y 2) de 15 000 EUR a 10 000 EUR cuando el pagador es una persona física que no es residente fiscal en España ni actúa en calidad de empresario o profesional. A efectos de calcular los límites aplicables, cuando el pago por la entrega de bienes o la prestación de servicios que constituyen una operación se fraccione en varios pagos u operaciones, estos deberán sumarse. Además, se mantiene la norma de que los límites no se aplican a las operaciones entre partes que no actúen en calidad de empresarios o profesionales, como es el caso de los pagos hechos por particulares y a particulares, ni a los pagos y depósitos en entidades de crédito. Estas normas se aplican a todos los pagos efectuados después de entrar la ley en vigor el 11 de julio de 2021, incluidos los pagos de operaciones pactadas antes de introducirse los límites propuestos.

2. Observaciones generales

2.1 El BCE entiende que, conforme a la ley: 1) se aplica un límite de 1 000 EUR a los pagos en efectivo en operaciones en que al menos una de las partes actúe en calidad de empresario o profesional; 2) se aplica un límite de 10 000 EUR a los pagos en efectivo de personas físicas que no sean residentes fiscales en España ni actúen en calidad de empresarios o profesionales, a personas que sí actúen en dicha calidad[5], y 3) no se limitan los pagos en efectivo en operaciones en que ninguna de la partes actúe en calidad de empresario o profesional, ni los pagos y depósitos en efectivo en entidades de crédito.

2.2 Una de las funciones básicas del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) es promover el

4 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, *«BOE»* núm. 261, de 30 de octubre de 2012, páginas 76259 a 76289 (31 págs.).

5 De los límites a) y b) se desprende que se aplica un límite de 1 000 EUR a los pagos en efectivo de personas jurídicas que sean residentes fiscales en España y no actúen en calidad de empresarios o profesionales, a personas que sí actúen en dicha calidad.

buen funcionamiento de los sistemas de pago[6], y el BCE tiene el derecho exclusivo de autorizar la emisión de billetes de banco en euros en la Unión[7]. Los billetes en euros emitidos por el BCE y los bancos centrales nacionales de la zona del euro son los únicos billetes de curso legal en la zona del euro[8].

2.3 El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha examinado el concepto de «curso legal». Concretamente, ha hecho referencia al apartado 1 de la Recomendación 2010/191/UE de la Comisión[9], según el cual, cuando exista una obligación de pago, el curso legal de los billetes y monedas en euros debe implicar lo siguiente: a) la aceptación obligatoria de esos billetes y monedas; b) su aceptación por su valor nominal, y c) su capacidad para liberar de obligaciones de pago. El Tribunal considera que esto demuestra que el concepto de «curso legal» comprende, entre otras, una obligación de principio de aceptación a efectos de pago de los billetes y monedas denominados en euros[10]. El Tribunal sostiene que la condición de curso legal exige no una aceptación absoluta, sino únicamente una aceptación de principio de los billetes denominados en euros como medio de pago[11].

2.4 Según el Tribunal, corresponde exclusivamente al legislador de la Unión precisar el régimen jurídico del curso legal reconocido a los billetes y monedas denominados en euros en la medida en que ello resulte necesario para el uso del euro como moneda única[12]. No obstante, la competencia exclusiva de la Unión no impide a un Estado miembro, en el marco del ejercicio de sus competencias propias, como la organización de su administración pública, adoptar una medida que obligue a dicha administración a aceptar pagos en efectivo por parte de los administrados, o que introduzca, por un motivo de interés público, una excepción a esta obligación para los pagos impuestos en virtud de prerrogativas públicas, con tal de que se cumplan determinados requisitos[13].

2.5 Los requisitos que establece el Tribunal para la normativa destinada a limitar el curso legal de los billetes en euros en particular, son los siguientes: a) que esa normativa no tenga por objeto ni efecto determinar el régimen jurídico del curso legal de los billetes en euros; b) que no lleve de hecho o de derecho a la supresión de esos billetes, en particular al cuestionar la posibilidad de que, por regla general, se cumpla con una obligación pecuniaria mediante el pago en efectivo; c) que se haya adoptado por motivos de interés público; d) que la limitación de los pagos en efectivo que supone sea idónea para alcanzar el objetivo de interés público perseguido, y e) que no exceda de lo necesario para alcanzar ese objetivo.

---

6 Véanse el artículo 127, apartado 2, cuarto guion, del Tratado, y el artículo 3.1, cuarto guion, de los Estatutos del SEBC.

7 Véanse el artículo 128, apartado 1, primera frase, del Tratado, y el artículo 16, primera frase, de los Estatutos del SEBC.

8 Véanse el artículo 128, apartado 1, tercera frase, del Tratado, y el artículo 16, tercera frase, de los Estatutos del SEBC.

9 Recomendación 2010/191/UE 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 (DO L 83 de 30.3.2010, p. 70).

10 Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de enero de 2021, *Hessischer Rundfunk*, asuntos acumulados C-422/19 y C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, apartados 46 a 49.

11 Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de enero de 2021, *Hessischer Rundfunk*, asuntos acumulados C-422/19 y C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, apartados 55 y 56.

12 Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de enero de 2021, *Hessischer Rundfunk*, asuntos acumulados C-422/19 y C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, apartados 50 a 52.

13 Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de enero de 2021, *Hessischer Rundfunk*, asuntos acumulados C-422/19 y C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, apartado 56.

2.6 El BCE considera que el objetivo de la ley de prevenir y combatir el fraude fiscal puede, en general, ser un «motivo de interés público» que justifique las limitaciones a los pagos en efectivo.

2.7 Por otra parte, el BCE observa que en España se dispone de otros medios legales para liquidar deudas monetarias[14], aunque estos otros medios suelen tener características diferentes del pago en efectivo y no son opciones plenamente equiparables a este.

2.8 Al limitar la posibilidad, reconocida por el derecho de la Unión, de que en general se cumplan las obligaciones de pago mediante billetes y monedas en euros, los Estados miembros deben velar por que las medidas que adopten respeten el principio de proporcionalidad, que exige en particular que esas medidas sean adecuadas para alcanzar los legítimos objetivos de la normativa en cuestión y no excedan de lo necesario para alcanzarlos[15]. El BCE ha dado en sus dictámenes orientaciones adicionales acerca de la proporcionalidad de las limitaciones. Concretamente, el BCE ha advertido de que, cuanto más amplia y general sea una limitación, más restrictiva ha de ser la interpretación de si es proporcional al objetivo perseguido[16]. Además, al considerar si una limitación es proporcionada, siempre deben examinarse sus efectos adversos, así como la posibilidad de tomar medidas alternativas que consigan el mismo objetivo con efectos menos adversos[17].

2.9 Para que un proyecto de limitación de los pagos en efectivo respete el curso legal de los billetes en euros, no solo ha de acreditarse que sería eficaz para alcanzar el objetivo de interés público perseguido, sino que debe haber claros indicios de la probabilidad de que tal limitación permita efectivamente alcanzar el objetivo de interés público perseguido[18].

Puesto que las medidas previstas en la ley se refieren a operaciones que afectan a personas físicas y a pagos de sumas relativamente pequeñas en diversos sectores económicos, deben sopesarse cuidadosamente los efectos negativos de las limitaciones propuestas y sus beneficios de interés público previstos. Al examinar si una limitación es proporcionada, siempre deben tenerse en cuenta sus efectos adversos y la posibilidad de tomar medidas alternativas que permitan alcanzar el objetivo perseguido con efectos menos adversos[19].

2.10 Debe tenerse presente que la posibilidad de pagar en efectivo sigue siendo muy importante para determinados grupos sociales que, por diversas razones legítimas, prefieren utilizar el efectivo en lugar de otros instrumentos de pago. Además, el efectivo es comúnmente apreciado como instrumento de pago porque goza de amplia aceptación, es rápido y facilita al pagador el control de su propio gasto. El efectivo es un medio de pago que permite a los ciudadanos liquidar operaciones al instante, y el único medio de pago en dinero del banco central y a su valor nominal que no conlleva la posibilidad legal de cargar una comisión por su uso. Asimismo, el pago en efectivo siempre está disponible, pues no requiere una infraestructura técnica operativa ni inversiones relacionadas con ella. Estas consideraciones son muy pertinentes, por ejemplo, en casos de corte de suministro

14 Véase el apartado 2.1 del Dictamen CON/2012/33.

15 Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de enero de 2021, *Hessischer Rundfunk*, asuntos acumulados C-422/19 y C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, apartados 55 y 56 y 67 a 70.

16 Véanse el apartado 2.7 del Dictamen CON/2017/8 y el apartado 2.11 del Dictamen CON/2021/18.

17 Véase el apartado 2.7 del Dictamen CON/2017/8.

18 Véase el apartado 2.6 del Dictamen CON/2017/27.

19 Véanse, por ejemplo, el apartado 2.3 del Dictamen CON/2014/4, el apartado 2.3 del Dictamen CON/2014/37, los apartados 2.6 y 2.7 del Dictamen CON/2017/8 y los apartados 2.5 y 2.6 del Dictamen CON/2017/18.

eléctrico o fallo de los sistemas de pago electrónico. Además, el pago en efectivo no está sujeto a los límites de pago diarios o semanales que establecen las entidades que ofrecen servicios de pago. Por otra parte, el pago en efectivo facilita la inclusión en la economía del conjunto de la población, al permitirle liquidar de este modo cualquier operación financiera[20]. El efectivo es un medio de pago esencial para la tercera edad, los inmigrantes, los discapacitados, los ciudadanos socialmente vulnerables y cualquier persona con acceso limitado a los servicios digitales, y contribuye así a la inclusión.

3. Observaciones particulares

3.1 El límite de 1 000 EUR establecido en la ley, cuyo preámbulo denomina «límite general de pagos en efectivo», debería tener en cuenta las ventajas de disponer de un límite de esta clase y sus posibles inconvenientes para las operaciones ordinarias de ciertos sectores del mercado. Sobre este particular, debe advertirse que la Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo[21], aunque confirma la vulnerabilidad al blanqueo de capitales y a la financiación del terrorismo de los pagos de grandes sumas en efectivo, solo requiere que las personas que negocien con bienes, normalmente no sujetas a la Directiva, se consideren entidades por ella obligadas y apliquen medidas de diligencia debida respecto de sus clientes cuando efectúen o reciban pagos en efectivo de un importe igual o superior a 10 000 EUR. Esto significa que la ley debería establecer un umbral proporcionado para la limitación de los pagos en efectivo, teniendo en cuenta los objetivos de dicha limitación[22].

3.2 El preámbulo de la ley no aborda el impacto social ni el riesgo de exclusión financiera de reducir sustancialmente el ya bajo límite existente, de 2 500 EUR, para los pagos en efectivo. El preámbulo de la ley no ofrece indicios claros de la probabilidad de que el nuevo límite permita efectivamente alcanzar el objetivo de interés público perseguido. Además, el legislador español no ha indicado si podrían o no haberse tomado medidas alternativas para alcanzar el objetivo perseguido con efectos menos adversos.

3.3 El límite de pagos en efectivo de la ley dificulta notablemente la liquidación de operaciones legítimas mediante el uso de efectivo como medio de pago, con lo que compromete el concepto de curso legal consagrado en el Tratado[23]. Además, como enseña la experiencia en la Unión, ciertos medios de pago sin efectivo pueden sufrir interrupciones temporales, pues se basan en la infraestructura técnica manejada por proveedores de servicios de pago. Ante tales contingencias, puede ser preciso efectuar operaciones en efectivo que excedan las limitaciones a los pagos en efectivo.

3.4 Como se indica en el preámbulo de la ley, según la propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la prevención de la utilización del sistema financiero para el

---

20 Véanse el apartado 2.6 del Dictamen CON/2017/18, el apartado 3.4 del Dictamen CON/2017/20, el apartado 2.8 del Dictamen CON/2017/27 y el apartado 2.7 del Dictamen CON/2017/40.

21 Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) n.° 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (DO L 141 de 5.6.2015, p. 73).

22 Véanse el apartado 3.2 del Dictamen CON/2017/18 y el apartado 2.10 del Dictamen CON/2017/27.

23 Véanse el apartado 3.1 del Dictamen CON/2017/18 y el apartado 2.9 del Dictamen CON/2017/27.

blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo[24], el límite de los pagos en efectivo en toda la Unión debe ser de 10 000 EUR. Sobre este particular, el BCE advierte que el umbral de la prohibición propuesta en las operaciones entre consumidores y empresas, y entre estas, debe ser lo suficientemente elevado como para evitar consecuencias de hecho que lleven a la supresión de los billetes en euros. Una de las formas en que pueden suprimirse de hecho los billetes en euros es establecer un umbral de prohibición del efectivo tan bajo que ponga en peligro la viabilidad económica de este como medio de pago general y comúnmente aceptado y el funcionamiento del ciclo del efectivo, lo que también afectaría en definitiva a las operaciones por debajo del umbral[25].

3.5 En virtud de lo expuesto, el BCE considera que es desproporcionado reducir a 1 000 EUR el límite del pago en efectivo en las operaciones en que alguna de las partes actúe en calidad de empresario o profesional. Tal reducción tendrá efectos adversos no deseados en la condición de curso legal de los billetes en euros. Además, este límite del pago en efectivo reduce significativamente la capacidad de los pagadores de utilizar billetes en euros y la libertad de los ciudadanos para escoger el medio de pago.

3.6 Como ya advirtió el BCE en cuanto a la limitación de 10 000 EUR para los pagos en efectivo de personas físicas que no actúan en calidad de empresarios o profesionales y que no tienen su domicilio fiscal en España, a personas que actúan en calidad de empresarios o profesionales, la aplicación de una norma distinta a los pagos hechos por no residentes no parece justificada, y discrimina a los pagos hechos por residentes[26].

3.7 El régimen sancionador establecido en la ley parece excesivo y, concretamente, la multa del 25 % del importe pagado parece desproporcionadamente elevada. El BCE reitera que las limitaciones a los pagos en efectivo no deben ir más allá de lo necesario para lograr sus objetivos y que cualquier efecto negativo de las limitaciones propuestas debe sopesarse con cuidado con las ventajas públicas que se espera obtener de ellas. Cuando se evalúa si una limitación es proporcionada, siempre deben tenerse en cuenta sus efectos adversos. Una sanción aplicable a cualquier incumplimiento sin atender a las circunstancias del caso no parece cumplir el requisito de proporcionalidad[27].

El presente dictamen se publicará en EUR-Lex.

Hecho en Fráncfort del Meno el 15 de marzo de 2022.

[firmado]

La presidenta del BCE

Christine LAGARDE

---

24 COM(2021) 420 final.

25 Véase el apartado 4.6 del Dictamen CON/2022/5.

26 Véanse el apartado 3.3 del Dictamen CON/2019/4 y el apartado 3.2 del Dictamen CON/2017/18.

27 Véanse el apartado 3.4 del Dictamen CON/2019/4 y el apartado 3.6 del Dictamen CON/2017/18.