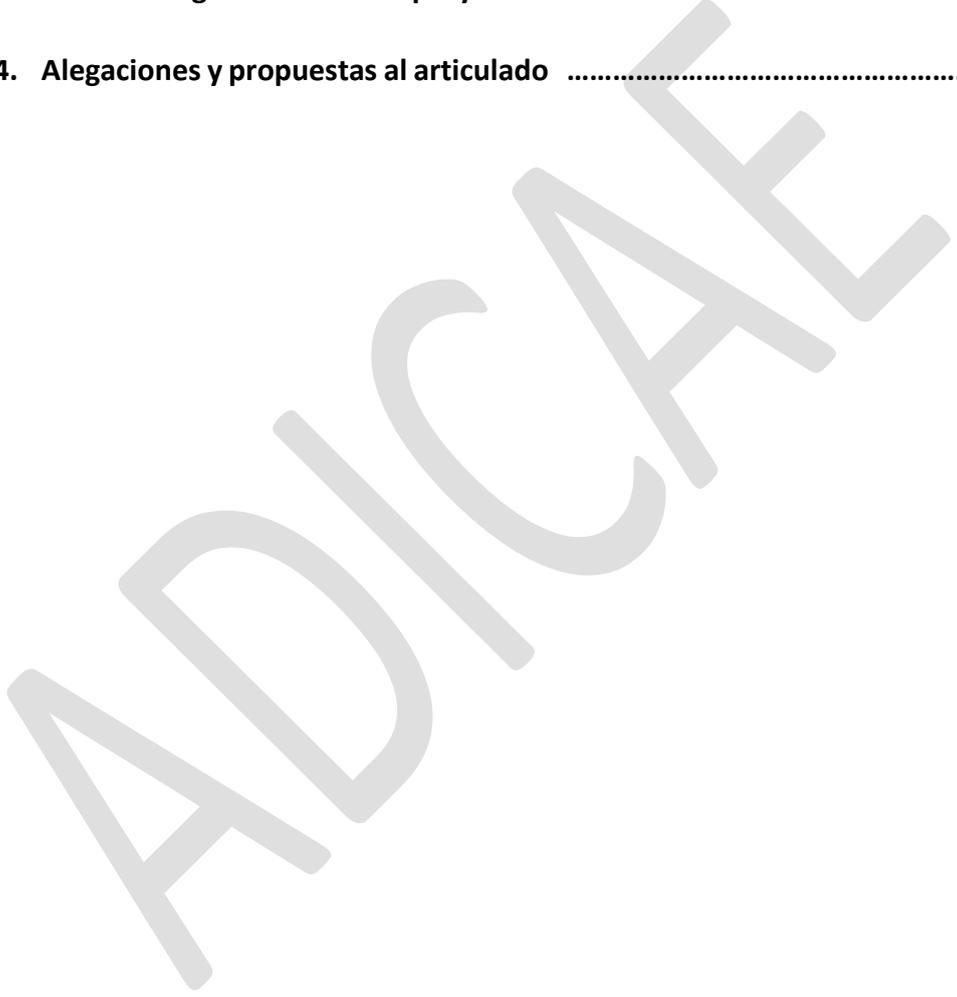


# Comentarios y alegaciones de ADICAE al Anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero

1. Introducción	2
2. Antecedentes y contexto	2
3. Valoración general del Anteproyecto	6
4. Alegaciones y propuestas al articulado	7



Madrid, 12 de mayo de 2022  
ADICAE

## 1. Introducción

Tras años de retraso el Anteproyecto de Ley de creación de la “Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero” sometida a consulta aborda un campo donde era tan urgente como fundamental incorporar reformas y avances, dada de la falta de eficacia de los sistema de reclamaciones del Banco de España, la CNMV y la Dirección General de Seguros, así como a la vista de las nuevas actividades y productos que los cambios ligados a la transformación digital han traído y traerán.

Respecto del funcionamiento y utilidad efectiva de los actuales sistemas de reclamación en el ámbito financiero tres elementos resultan a juicio de ADICAE expresión de la ineficacia del actual sistema, en base a los últimos datos conocidos (correspondientes al período enero-septiembre de 2021). Por un lado, 2 de cada 3 resoluciones del Banco de España a favor del consumidor son ignoradas por la banca; además del total de reclamaciones recibidas el supervisor sólo resolvió un 24%; y sólo un 11,6% de los consumidores que reclamaron al Banco de España obtuvieron alguna solución a su queja. Esta situación se reproduce en parte en los sistemas de reclamación de CNMV y Dirección General de Seguros, debiendo señalarse además las importantes demoras que en materia de plazos de resolución vienen sufriendo los consumidores.

Por este motivo era necesaria una revisión y corrección urgente de los actuales sistemas y mecanismos de reclamación en el ámbito financiero, que pese a las reformas que imponía la Directiva 2013/11/UE, sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo, pese a la obligación que en la transposición de esta Directiva se impuso al Gobierno (la disposición adicional primera de la Ley 7/2017 imponía la presentación, en 8 meses vencidos el 4 de julio de 2018 la presentación de "un proyecto de ley que regule el sistema institucional de protección del cliente financiero"), y pese a las reiteradas promesas en torno a una hipotética Autoridad Independiente de Protección del Cliente de Productos Financieros, venían adoleciendo de unos déficits, barreras de acceso y falta de eficacia que exigían una intervención decidida y profunda.

## 2. Antecedentes y contexto

La presentación y resolución de reclamaciones en el ámbito financiero viene establecida de manera general mediante un marco normativo compuesto por:

1. La Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero
2. La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible
3. La Orden ECC/2502/2012, de 16 de noviembre, por la que se regula el procedimiento de presentación de reclamaciones ante los servicios de reclamaciones del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones

No obstante, otras normas abordan materias vinculadas al proceso de presentación de reclamaciones previas (ante las propias entidades, como la Orden ECO/734/2004, sobre los departamentos y servicios de atención al cliente y el defensor del cliente) y a la conducta exigible a las entidades (Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito; Real Decreto legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores; Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras; o el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea)

Junto a ello circunstancias vinculadas a conflictos de carácter masivo han originado normativas “ad-hoc” para establecer específicos sistemas de resolución de conflictos en casos como las “cláusulas suelo” (Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo) o el de las participaciones preferentes.

Sin embargo este despliegue normativo no ha logrado la necesaria eficacia en los sistemas de reclamación, los cuales han venido adoleciendo de problemas de fondo de carácter clave en la definición de un sistema de resolución extrajudicial de conflictos satisfactorio para los consumidores y promotor de la mejora de las prácticas de las entidades financieras, como demuestra el hecho innegable del colapso judicial producido en estos últimos diez años como consecuencia de los cientos de miles de litigios individuales que los tribunales se han visto obligados a resolver en materia de cláusulas y prácticas abusivas en contratos bancarios, ante la ausencia de una auténtica voluntad previa de las entidades bancarias en general en dar resolución extrajudicial a los conflictos con sus clientes consumidores, y que a pesar de haber sido resueltas y estar siéndolo casi en un 100% en favor de los consumidores, ello ocurre tras varios años de proceso judicial, que en algunos casos, solo en la primera instancia, han alcanzado y vienen alcanzando 4 y 5 años, unido todo ello a una ineficaz legislación en nuestro país de resolución de conflictos mediante la acción colectiva, legislación que además de ineficaz, es interpretada de manera restrictiva por la mayoría de nuestros tribunales. A este respecto no queremos dejar de destacar la relevancia y urgencia de la transposición de la Directiva (UE) 2020/1828 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de noviembre de 2020 relativa a las acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores, y por la que se deroga la Directiva 2009/22/CE.

Un buen - rápido y ágil- sistema de acciones judiciales colectivas, y más aún, un eficaz y efectivo control previo de la contratación predispuesta y su eventual abusividad, con sistemas de resolución extrajudicial de conflictos realmente útil y eficaces, hubiera sin duda evitado el tener que dedicar el Estado una ingente cantidad de recursos, tanto humanos como económicos y materiales, a resolver conflictos masivos que, a la larga, vienen sin duda a satisfacer al infractor, pues la espera del consumidor en obtener una solución justa e íntegra a su derecho lesionado durante varios años, le obliga en no pocas ocasiones a aceptar acuerdos a la baja que realmente no desearía tener que aceptar, o en algunas ocasiones, simplemente a desistir de reclamar sus derechos ante el hastío

del largo peregrinar entre órganos extrajudiciales y judiciales para obtener la protección y respuestas adecuadas a sus legítimos derechos.

Ahora bien, el objeto de un buen sistema previo de resolución extrajudicial de conflictos no es que el consumidor, para evitar la demora en obtener la adecuada y completa restitución íntegra de sus derechos afectados, se vea obligado o abocado a aceptar una satisfacción reducida o incompleta del mismo, lo que beneficia al infractor, sino plena y completa en la misma o similar medida que previsiblemente obtendría de continuar adelante con la reclamación de sus derechos en vía judicial. No se parte, ya desde el sometimiento inicial a cualquier sistema de resolución extrajudicial de conflictos en este ámbito, de una posición simétrica o de igualdad de partes, sino de, como la propia Exposición de Motivos del Anteproyecto establece, de una posición asimétrica entre profesional y consumidor que además es consustancial con la propia naturaleza de los contratos bancarios; por tanto, ya de entrada, esa inicial asimetría, debe conducir, desde un primer momento, a definir la figura de la Autoridad Administrativa independiente de Defensa del cliente financiero precisamente como eso, un garante o defensor de los derechos, íntegros, de tal cliente, y no de un “amigable componedor” o arbitro entre las partes.

Y dicha asimetría inicial propia de la naturaleza del contrato debe estar presidida por dos notas fundamentales: la consideración inicial de que toda persona física goza de la presunción de consumidor, y de que basta la existencia de su reclamación en el sentido de haber sido dañado en sus intereses y derechos como consumidor por un defecto de información, imposición de cláusulas o prácticas abusivas u otras malas praxis, para que deba ser la entidad bancaria la que pruebe debidamente lo contrario -tal como apunta la propia Exposición de Motivos, que la inversión de la carga de la prueba se invierta en favor del consumidor, como de hecho se aplica o debiera aplicarse siempre en sede judicial, conforme al art. 82.2 del TRLCU.

En este sentido, dado el control preventivo que realizan las Asociaciones de Consumidores y Usuarios respecto del carácter de consumidores de sus socios y afiliados, así como del análisis de la realidad de la eventual vulneración de sus derechos como tal en el ámbito de la contratación bancaria predispuesta, antes de iniciar una reclamación, debiera ser suficiente con que el consumidor reclamante acredite su carácter de socio de una Asociación de Consumidores representativa a nivel nacional, así como de que ha acudido con carácter previo a la misma para obtener un análisis de si se han vulnerado sus derechos, para que de manera directa y sin mayores comprobaciones por parte de la Autoridad de Defensa, se de por presuntivamente vulnerado el derecho afectado y sea la entidad financiera la que deba acreditar no haberse producido dicha vulneración.

**El problema fundamental: las resoluciones de estos organismos no son vinculantes para las entidades**

La eficacia de los actuales mecanismos de resolución extrajudicial de conflictos exige una reformulación amplia y profunda de sus principios y criterios. En efecto, el artículo 51.1 de la Constitución refiere expresamente que “los poderes públicos garantizarán la

defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces (...) los legítimos intereses económicos de los mismos.” Lejos de cumplir las exigencias planteadas en este artículo, la experiencia de más de 35 años de funcionamiento determina la necesidad de cambios y reformas más en profundidad. Máxime en un contexto como el actual de grave deterioro de los derechos de los consumidores y usuarios de servicios financieros (ver distintos artículos de ADICAE) 3.

Buena parte de este deterioro tiene su origen en el hecho de que estas resoluciones no tengan carácter vinculante.

### **Hay que fomentar la representación de los representantes legítimos de los consumidores en los procedimientos de resolución**

Uno de los problemas fundamentales existentes es el relativo a la no participación de los consumidores a través de sus legítimos representantes, las asociaciones de consumidores, en los procesos de resolución de conflictos en los servicios financieros, aspecto a tener en cuenta de manera especialmente relevante ante la negativa de las entidades a aceptar el Sistema Arbitral de Consumo. Además, a este hecho ha de unirse la negativa cerrada de las entidades a aceptar a las asociaciones de consumidores como interlocutores válidos.

La Comisión Europea, en sus Recomendaciones relativas a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de conflictos en materia de consumo, se inclinó netamente por órganos de decisión colegiados, es decir, en los que participen paritariamente los representantes de los consumidores y de los profesionales, como el medio más adecuado para garantizar la independencia de los órganos extrajudiciales de resolución de conflictos y la adecuada participación de los consumidores.

En cualquier caso, y al hilo de lo expuesto hasta ahora, la participación de los consumidores en los sistemas de resolución extrajudicial de conflictos es un objetivo reiterado por el Parlamento

y la Comisión Europea, a través de diferentes Recomendaciones y Comunicaciones, así como en las conclusiones del Libro Verde sobre el acceso de los consumidores a la justicia y solución de litigios en el mercado único. En este sentido, deben destacarse, además de la propia Directiva 2013/11/UE, de 21 de mayo, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo, otros textos que aunque antiguos contienen planteamientos y visiones a tener en cuenta, como la Recomendación 98/257/CE de la Comisión de 30 de marzo de 1998 relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo, la Recomendación 2001/310/CE de la Comisión relativa a los principios aplicables a los organismos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo que no cubre la Recomendación 98/257/CE, la Comunicación de la Comisión de 4 de abril de 2001 relativa a la mejora del acceso de los consumidores a mecanismos alternativos de resolución de litigios, la Resolución del Parlamento Europeo de 14 de noviembre de 1996, etc., disposiciones todas que persiguen una efectiva participación de los consumidores en los sistemas de resolución extrajudicial de conflictos y garantizar la independencia real de los organismos responsables de dicha resolución de conflictos.

### **3. Valoración general del Anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero**

El texto sometido a consulta aborda una de las reivindicaciones históricas de ADICAE, como es el carácter vinculante de las resoluciones emitidas. Desde este prisma ha de considerarse el APL como un paso adelante clave, dados los problemas que a lo largo de todo el s. XX han padecido los consumidores bancarios y financieros y dada la necesidad de un sistema de resolución de conflictos eficaz y permanente en este ámbito. A este respecto la previsión de que la Autoridad establezca en su resolución, en su caso, indemnización a favor del reclamante, es un paso añadido desde el prisma fundamental de los sistemas de reclamación, esto es, la efectividad del resarcimiento. Este elemento decisivo, junto con la general perspectiva aplicada de establecimiento de una única Autoridad dedicada a la resolución de reclamaciones y con explícitas capacidades para realizar tal función, llevan a expresar una positiva valoración, en términos generales, del proyecto sometido a consulta, sin perjuicio de los comentarios y propuestas que este documento plantea para lograr el necesario giro que en el ámbito de las reclamaciones de los consumidores ante productos y servicios financieros es una innegable aspiración y objetivo de la iniciativa.

Al mismo tiempo debe darse la bienvenida a la integración en la regulación de los recientes protocolos y compromisos de la banca para la inclusión financiera (convirtiendo en previsión legal y no voluntaria algunos de los aspectos previstos al respecto), y las previsiones contenidas en el anteproyecto respecto a la educación financiera, por lo que suponen de elevación del rango de estas políticas abriendo la puerta a la transformación de las dispersas iniciativas actuales en una buena política de educación financiera para toda la población, con un adecuado soporte legal, que puede contribuir a un sistema de defensa de los derechos globales de los consumidores y usuarios de servicios financieros que responda al principal problema en la sociedad del s. XXI para la inmensa mayoría de las familias.

De igual forma resulta acertada la previsión de someter bajo el ámbito de actuación de la nueva Autoridad no sólo a las entidades de crédito, aseguradoras y empresas de servicios de inversión, sino también a la actividad desarrollada por otros agentes como los intermediarios de crédito y empresas sujetas a la Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la contratación con los consumidores de préstamos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito, o a las actividades sujetas al futuro Reglamento Europeo relativo a los mercados de criptoactivos.

Sentado lo anterior, la iniciativa propuesta se plantea como una ocasión clave para definir un mecanismo eficaz de resolución extrajudicial de los conflictos de los consumidores en sus relaciones con entidades financieras, lo cual requiere a nuestro juicio de una serie de cambios, reformas y profundización en diversos aspectos del Anteproyecto de Ley, algunos de los cuales resultan clave para conformar un sistema que supere los déficits previos y abra la puerta a un cambio en las relaciones con los consumidores de las propias entidades que operan en el mercado.

## 4. Alegaciones y propuestas al articulado del Anteproyecto

Se abordan a continuación los comentarios y propuestas de modificación a diferentes artículos del Anteproyecto, en la perspectiva de corregir, reforzar e incorporar previsiones diversas que entendemos de gran relevancia en la determinación de un sistema de reclamaciones eficaz y en la definición de las funciones y funcionamiento de la propia Autoridad. Se formulan mediante **tachado las propuestas de supresión y destacadas en rojo las propuestas de adición.**

### Artículo 2 (apartado 3).

#### Sobre las Reclamaciones que serán objeto de resolución

El artículo 2.3 establece que, a los efectos de la norma, las reclamaciones tendrán exclusivamente carácter económico. No obstante, la realidad actual configura un marco de relaciones en las que pueden existir legítimas reivindicaciones respecto a derechos de los consumidores de componente no estrictamente económico, tales como derechos de información, de acceso a documentación, de cumplimiento de obligaciones contractuales no económicas, etc.... Por este motivo resulta necesario que la Autoridad no circunscriba su ámbito de actuación en materia de reclamaciones a aquellas que comportan un daño o conflicto de carácter económico, sino que incorpore todas aquellas cuestiones relativas a los derechos de los consumidores y la clientela, tanto desde el prisma legal como del contractual.

Por otra parte, y en sentido similar, en aquellas reclamaciones que tengan carácter económico debe preverse el caso de las reclamaciones de difícil cuantificación al inicio para el consumidor, como el caso de la devolución por cláusula suelo, viéndose tal reclamación también amparada en este sistema, que normalmente es fácil de determinar para la entidad, pero no siempre pone a disposición del consumidor el importe correspondiente o la forma de cálculo. En consecuencia, se propone la siguiente modificación al apartado 3 del artículo 2:

*3. Reclamación: Toda pretensión alegada por uno o varios clientes frente a una o varias entidades financieras para que restituyan o reparen sus intereses o derechos, por considerar que estos han sido vulnerados en la prestación de un servicio financiero o en la fase precontractual como consecuencia de incumplimientos de las normas de conducta, buenas prácticas y usos financieros o de la abusividad de cláusulas contractuales en los términos del apartado 6. La Reclamación, ~~a los efectos de la presente norma, tendrá carácter económico, exclusivamente~~ **podrá tener carácter económico o versar sobre cualesquiera otras vulneraciones de derechos del cliente recogidos tanto en la normativa sectorial aplicable como en la normativa general de protección de los consumidores y usuarios tanto desde el prisma legal como del contractual. En el supuesto de que la reclamación tenga carácter económico, la misma se podrá formular por cuantía indeterminada, en los casos en que el consumidor en principio no pueda o no sepa determinar el importe que le correspondiera. En caso de ser necesario una prueba pericial externa para su determinación, si la entidad no la determinara, el coste de la pericial oportuna será a cargo de la entidad.***

## Artículo 2 (apartado 4)

### Sobre las Normas de conducta

Es preciso incorporar a este epígrafe los requisitos mínimos ya establecidos en nuestra legislación general y con ello incluimos y reiteramos tales conceptos amplios que no pueden obviarse.

En consecuencia, se propone la siguiente adición al apartado 4 del artículo 2:

*4. Normas de conducta: la normativa de transparencia y protección de los clientes, así como cualquier otra disposición normativa que imponga a las entidades financieras obligaciones en la prestación de servicios financieros a sus clientes, ya sea con anterioridad al perfeccionamiento del contrato, durante su cumplimiento o consumados sus efectos. En cualquier caso, las normas de conducta incluyen la aportación de una información imparcial, transparente y veraz en la contratación, diferenciando servicios de marketing comercial.*

## Artículo 2 (apartado 5).

### Sobre las Buenas prácticas

La definición de buenas prácticas viene recogida en el artículo 2.5 del presente APL, pero creemos que se debe de incluir en el concepto aquellas que, incluso sin venir impuestas por la normativa contractual o de supervisión ni constituir un uso financiero, son razonablemente exigibles para la gestión responsable, diligente y respetuosa con la clientela de los negocios financieros. A más, esta propuesta de incorporación, viene de igual forma, también, recogida en las actuales competencias de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.<sup>1</sup>

En relación a este concepto, proponemos también incluir que, en cualquier caso, debe garantizarse la aportación de una información precontractual, contractual y postcontractual, imparcial, transparente y veraz en la contratación, diferenciándola claramente de aquella otra documentación que es de carácter publicitario, propagandístico o de marketing comercial.

En consecuencia, se propone la siguiente modificación al apartado 5 del artículo 2:

*5. Buenas prácticas: los criterios interpretativos, prácticas, metodologías o procedimientos necesarios para que las entidades financieras cumplan sus obligaciones legales y contractuales en el marco de relaciones comerciales con sus clientes de forma responsable, diligente y leal. Se considerarán también buenas prácticas aquellas que, incluso sin venir impuestas por la normativa contractual o de supervisión ni constituir un uso financiero, son razonablemente exigibles para la gestión responsable, diligente y respetuosa con la clientela de los negocios financieros. En cualquier caso, debe garantizarse la aportación de una información precontractual, contractual y postcontractual, imparcial,*

---

<sup>1</sup> <http://www.dgsfp.mineco.es/es/Consumidor/Reclamaciones/Documentos%20Reclamaciones/PG1-NUEVO.pdf>

*transparente y veraz en la contratación, diferenciándola claramente de aquella otra documentación que es de carácter publicitario, propagandístico o de marketing comercial.*

## **Artículo 2 (apartado 6)**

### **Sobre la Consideración de “cláusula abusiva”**

El artículo 2.6 define el concepto de cláusula abusiva a los efectos de las reclamaciones cuyas pretensiones hayan de ser resueltas por la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero (art. 2.3). Al respecto, y tras definir dichas cláusulas conforme a lo previsto en el Texto Refundido de la Ley General de Defensa de los Consumidores y Usuarios, concreta que no obstante serán sólo consideradas como abusivas aquellas cláusulas que, básicamente, hayan sido declaradas como abusivas por el Tribunal Supremo, por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, o por otros juzgados nacionales siempre que, en este último caso, la sentencia sea firme y la cláusula haya sido inscrita en el Registro de Condiciones Generales de la Contratación.

Si bien los criterios descritos son indiscutibles, creemos que la Autoridad debiera abordar en las reclamaciones que tramite no sólo la aplicación de la abusividad declarada por tribunales, sino que ejerza la capacidad reconocida ya a las administraciones de consumo, según sentencia del Tribunal Supremo (sentencia TS nº 1.557/2017, de fecha 16 de septiembre de 2017), de valorar por sí misma la posible abusividad de cláusulas que formen parte de condicionados generales.

De esta forma, esta capacidad debiera incorporarse en el Anteproyecto, de manera que las resoluciones que en materia de cláusulas abusivas que dicte la Autoridad no se vean constreñidas a “sancionar” la incorporación a contratos de cláusulas declaradas abusivas, sino que pueda también evaluar la abusividad o no de cláusulas que aún no hayan sido objeto de pronunciamiento judicial, y resolver en consonancia con la conclusión obtenida.

Además, el artículo 2.6 es confuso en su redacción, consideramos aclarar que el presente APL denomina siempre que y no en todo caso se entenderá que estamos ante una cláusula abusiva cuando concurra una cualquiera de las siguientes circunstancias. Estos “requisitos adicionales” son no solo innecesarios, sino contra legem. El concepto de cláusula abusiva es el que es, en la ley (art. 82.1 TRLCU) y cualquier requisito adicional que se exija (“siempre que”) supone una reducción de la protección ya existente al consumidor. Distinto es que se pueda decir que, EN CUALQUIER CASO, aquellas que ya hayan sido declaradas como abusivas (más aún si es en el ámbito de una acción judicial colectiva y/o inscritas en el RCGC) por los tribunales deberán en todo caso ser consideradas abusivas (lo que no hace falta que lo diga esta ley, ya es así, aunque no está de más recordarlo), pero ello no puede ser requisito previo para la consideración de abusiva. Por tanto, el SIEMPRE QUE deberá sustituirse por “EN CUALQUIER CASO” o similar. Y que además en estos casos pueda haber un plus sancionador, no solo el resarcimiento del perjuicio exacto causado.

En consecuencia, se propone la siguiente modificación al apartado 6 del artículo 2:

*Cláusula abusiva: cualquier estipulación no negociada individualmente que, en contra de las exigencias de la buena fe cause en detrimento del consumidor un desequilibrio importante e injustificado de las obligaciones contractuales, ~~siempre que~~ En todo caso se entenderá que estamos ante una cláusula abusiva cuando concorra una cualquiera de las siguientes circunstancias:*

- a) que dicha cláusula u otra de idéntica significación haya sido declarada nula por abusiva por la jurisprudencia del Tribunal Supremo,*
- b) que dicho carácter resulte de una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que resuelva específicamente sobre la materia; o*
- c) que el carácter abusivo haya sido declarado en sentencia firme inscrita en el Registro de Condiciones Generales de la Contratación.*

*Sin perjuicio de lo anterior, el carácter abusivo de una cláusula insertada en condicionados generales podrá ser apreciada por la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero en la tramitación de las reclamaciones cuya resolución aborde.*

## **Artículo 2, 3, 5 y 9**

### **Sobre las consultas y quejas de los clientes y consumidores**

Entre las funciones de la Autoridad no se contempla la asunción de las actuales competencias en materia de quejas y consultas que a día de hoy tienen atribuidos los diferentes servicios o sistemas de reclamación del Banco de España, la CNMV o la Dirección General de Seguros. A este respecto, y en coherencia con la finalidad de la Ley descrita en el artículo 1.2<sup>2</sup> y con las funciones asignadas en el artículo 9<sup>3</sup> resulta procedente incorporar a las funciones de la Autoridad la de recibir y responder a las quejas y consultas que los consumidores y clientes presenten, como mecanismo añadido para el logro de los objetivos perseguidos (aumento de la protección de los clientes, de la seguridad jurídica, etc....)

Esta inclusión debiera reflejarse, a nuestro juicio, mediante adiciones al artículo 2 (incorporando la definición de “queja” y de “consulta”), al artículo 3 (clarificando que la ley será de aplicación, además de a las reclamaciones, a las quejas y consultas en aquello

10/38

---

<sup>2</sup> Artículo 1.2. *La finalidad de esta ley es aumentar la protección de los clientes de las entidades financieras, aumentar la seguridad jurídica en el ámbito de las normas de conducta que deben observar las entidades financieras, y contribuir a la extensión de prácticas comunes en las relaciones de las entidades financieras con sus clientes, con unos estándares adecuados y comunes de protección, en el que se fortalezca la transparencia, la inclusión financiera de los colectivos vulnerables y la competencia en cuanto a calidad del servicio, en beneficio del conjunto de la sociedad*

<sup>3</sup> Artículo 9. Funciones.

*La Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero tendrá como finalidad aumentar la protección de los clientes de las entidades financieras y la seguridad jurídica en el ámbito de las normas de conducta que deben observar las entidades financieras a través de la resolución independiente e imparcial de las reclamaciones de sus clientes, así como el impulso de la educación financiera, en los términos establecidos en esta ley y sus normas de desarrollo.*

que la ley prevea), al artículo 5 (recogiendo como encomienda de la Autoridad también la recepción y resolución de consultas y quejas) y al artículo 9 (en sentido equivalente al ya señalado para el artículo 5)

Por otra parte debiera igualmente incorporarse un capítulo regulando la forma de presentación de quejas y consultas y el procedimiento de respuesta a las mismas.

En caso contrario, se produciría un incoherente, indeseable e ineficiente solapamiento entre las competencias de Banco de España, CNMV y Dirección General de Seguros (que sin previsión normativa específica seguirían teniendo encomendada la resolución de quejas y consultas) y las de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero.

#### **Artículo 10.**

##### **Sobre el Consejo Rector**

Hasta ahora la concepción de los órganos de resolución de conflictos en materia financiera se ha encontrado separada del concepto de órgano colectivo y participativo que la propia Comisión Europea considera como más eficaces y adecuados como ya hemos visto. Como ADICAE ha señalado en diferentes documentos, foros y reuniones, nos inclinamos por un órgano de tipo colectivo, ya fuese del tipo del Ombudsman nórdico u otras alternativas similares.

Creemos que este podría ser el momento para incorporar en esta ocasión una efectiva participación de los consumidores, más allá de la prevista en el Comité Consultivo contemplado en el artículo 20 del Anteproyecto, reconociendo así la relevancia que desde el ámbito consumerista y de la protección de los legítimos intereses y derechos de los consumidores debetener la Autoridad que se crea, lo cual dotaría además al sistema de resolución extrajudicial de conflictos en el ámbito de los servicios financieros de la legitimidad necesaria y la suficiente confianza de los usuarios.

En este sentido, proponemos que el artículo 10 incluya la presencia de un miembro del Consejo de Consumidores y Usuarios en el Consejo Rector de la Autoridad, que no en vano lleva en su propia denominación y objeto la “defensa del cliente financiero”.

En consecuencia, se propone la adición de una nueva letra en el apartado 2 del artículo 10:

*) Un representante del Consejo de Consumidores y Usuarios de España*

#### **Artículo 25**

##### **Sobre los Recursos económicos**

Dentro de los recursos con que cuenta esta nueva entidad destaca la creación de nuevas TASAS cuyo sujeto pasivo serán las autoridades financieras implicadas. Al respecto entendemos necesario ampliar los posibles ingresos de carácter público, no únicamente referidos a las tasas que también se crean en esta nueva Ley sino también figuras

tributarias como son los precios públicos que se puedan aprobar en el futuro por la prestación de los servicios de esta nueva entidad.

En consecuencia, se propone una nueva redacción del apartado b) en los siguientes términos:

*b) los ingresos procedentes de las tasas y precios públicos que se perciban por la realización de sus actividades o la prestación de sus servicios.*

## **Artículo 32**

### **Sobre la Reclamación previa ante el servicio de atención a la clientela o el defensor de la clientela**

El artículo 32, apartado 1, establece como requisito de acceso a la presentación de reclamaciones ante la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero el de acreditar haber formulado con carácter previo reclamación “ante el servicio de atención a la clientela o el defensor de la clientela, en su caso, de la entidad financiera contra la que se reclame”, y que dicha reclamación haya sido inadmitida, desestimada total o parcialmente, o haya transcurrido un mes desde la presentación de la misma sin que haya sido resuelta.

La formulación de este apartado requieren de un ajuste que a la postre resultará clave en la operatividad y eficacia pretendidas de la Autoridad. En su artículo 2, al definir qué se entiende como “entidad financiera” a los efectos del anteproyecto, se explicita que no sólo tendrán tal consideración las entidades que tradicionalmente son calificadas como tales, sino que la tendrán también todas las personas físicas o jurídicas sujetas a diversas normas. De esta forma, entidades que tradicionalmente no tienen la consideración de “entidad financiera” y no están sujetas a la normativa financiera específica, quedan dentro del ámbito del anteproyecto.

Sin embargo, muchas de las personas físicas o jurídicas sometidas al mismo pueden carecer de la obligación legal de contar con un servicio de atención a la clientela o defensor de la clientela, de tal manera que los consumidores que deseen elevar reclamación ante la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero no podrán acreditar nunca el cumplimiento del requisito fijado en el citado artículo 32.1.

En consecuencia, proponemos la siguiente adición al apartado 1 del artículo 32:

*1. Para la admisión y tramitación de reclamaciones por la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero será imprescindible acreditar su presentación previa ante el servicio de atención a la clientela o el defensor de la clientela, en su caso, de la entidad financiera contra la que se reclame. En aquellos casos en que la entidad o persona reclamada no disponga del citado servicio o defensor, el consumidor deberá acreditar el haber formulado reclamación ante la entidad o persona en cualquiera de los canales de contacto de que dicha entidad o persona dispongan, o en su defecto mediante escrito al domicilio social de la entidad o persona reclamada.*

### Artículo 33

#### Sobre el Acceso de los consumidores a la Autoridad: requisitos y vías de presentación de reclamaciones

Un principio fundamental que consideramos debe aplicarse en el funcionamiento de la Autoridad para su éxito y eficacia es el de la accesibilidad, evitando cualquier tipo de barrera que limite o complique a los consumidores el legítimo ejercicio de su derecho a la reclamación.

A este respecto el artículo 33 otorga preferencia a la presentación de medios electrónicos “a través de la sede electrónica de la Autoridad”. Entendemos que la referencia a la “sede electrónica” comportará la necesidad de acceder mediante certificado electrónico, DNI electrónico, sistema Cl@ve o mecanismos similares, lo cual puede constituirse en barrera de acceso para muchos consumidores en el actual contexto de brecha digital existente en España.

Por ello, y aun cuando el citado artículo refiere como alternativas a “cualquiera de los registros referidos en el apartado 3”, deseamos llamar la atención sobre este extremo, a fin de que la presentación de reclamaciones, incluso por vía electrónica, no imponga requisitos que limiten el acceso a capas significativas de consumidores, y previendo como forma de presentación el mero correo electrónico también.

En respaldo a esta propuesta debe señalarse además que los actuales sistemas de reclamación existentes en el Banco de España, la CNMV y la Dirección General de Seguros admiten la presentación de reclamaciones vía remisión de la misma por correo electrónico, de manera que eliminar esta previsión constituiría un evidente paso atrás en materia de accesibilidad de los consumidores al sistema de reclamación extrajudicial contemplado.

En consecuencia, se propone la siguiente modificación del apartado 2 del artículo 33:

*2.- De conformidad con lo previsto en el artículo 66.6 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero establecerá un modelo de presentación de reclamaciones **que podrá ser utilizado por los clientes, sin perjuicio de cualesquiera escritos de reclamaciones que pudiesen presentar, que será de uso preferente obligatorio** para los clientes. ~~Dicho modelo,~~ **Dicha reclamación,** junto con la documentación necesaria para iniciar y tramitar la totalidad del procedimiento, se presentará preferentemente mediante medios electrónicos, a través de la sede electrónica de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero, o en cualquiera de los registros referidos en el apartado 3.*

### Artículo 34

#### Sobre la asistencia en la interposición de reclamaciones

Cuando se hable de canales en el Anteproyecto se debe hacer referencia siempre a la modificación de canales permanentes o intermitentes o telefónicos o telemáticos por canales permanentes e intermitentes y telefónicos y telemáticos.

La previsión de atención personalizada presencial-telefónica se trata de una iniciativa de debe contemplar como obligatorios todos los canales para ir en consonancia con el criterio de prestación personalizada. Cuando se hable de canales en el APL se hará referencia siempre a la modificación de canales permanentes o intermitentes o telefónicos o telemáticos por canales permanentes e intermitentes y telefónicos y telemáticos.

En consecuencia, se propone la siguiente adición al artículo 34:

*Artículo 34. Asistencia en la interposición de reclamaciones La Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero asegurará, por sí o a través de terceros, a los reclamantes la disponibilidad de canales **permanentes e intermitentes y telefónicos y telemáticos** para el servicio de asistencia en la interposición de reclamaciones, atendiendo al principio de prestación personalizada. Se entiende por prestación personalizada aquella que tiene en consideración la edad de la persona que se dirige a la autoridad para interponer la reclamación, las características de la zona geográfica en la que reside la persona en términos de población y el nivel de competencias digitales de dicha persona, entre otras cuestiones.*

## **Artículo 35**

### **Sobre los Principios**

El cumplimiento de las obligaciones previstas ha de llevarse a cabo en las tres fases, por lo que habrá de añadirse al precepto la obligación de remitir también la documentación postcontractual

En consecuencia se proponen las siguientes modificaciones en el artículo 35

(...)

*3. La carga de la prueba del cumplimiento de las obligaciones establecidas en las normas de conducta y en las buenas prácticas recaerá sobre la entidad financiera. En particular, corresponderá a la entidad financiera aportar a la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero la documentación precontractual, contractual y **poscontractual** relacionada con el servicio financiero objeto de reclamación.*

*4. Para cumplir con la obligación de aportación establecida en el apartado anterior, las entidades financieras estarán obligadas a conservar la documentación precontractual, contractual y **poscontractual** relativa a los servicios financieros durante un plazo mínimo de seis años desde el momento de la finalización de los efectos del contrato respecto del cliente financiero. En el caso de que no se hubiera perfeccionado el contrato, el plazo mínimo de seis años durante el que debe conservarse la documentación precontractual se contará desde que esta fue entregada al cliente financiero.*

## Artículo 36.

### Sobre la legitimación activa

El artículo 36 prevé la legitimación de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios (aunque sorprende que se eluda el empleo de la denominación legal de las mismas y se evite mencionarlas expresamente) que reúnan los requisitos previstos en el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios para presentar reclamaciones que afecten a intereses colectivos de los consumidores.

Siendo esta una previsión más que razonable, convendría incorporar la previsión de que tales Asociaciones estarán legitimadas además para presentar reclamaciones en representación de aquellos socios de las mismas que así se lo encomienden, en aplicación de la representación que se reconoce a las Asociaciones de Consumidores en el artículo 11 de la Ley de Enjuiciamiento Civil <sup>4</sup> y extendiendo, de forma claramente razonable, la capacidad de representar en juicio a sus asociados a la de representarlos en procesos extrajudiciales como el contemplado en el presente Anteproyecto. Máxime cuando dicha capacidad de representación se reconoce de forma expresa a los denominados “inversores institucionales”

En consecuencia, se propone la adición de un nuevo apartado al artículo 36:

*Tendrán igualmente legitimación para presentar reclamaciones en nombre de sus asociados las asociaciones de consumidores y usuarios que cumplan los requisitos indicados en el apartado 3 de este artículo*

## Artículo 36 Bis (nuevo)

### Sobre las Reclamaciones colectivas

El anteproyecto no aborda una cuestión fundamental, ligada a una realidad en la que la contratación en el ámbito de los servicios financieros se caracteriza por la aplicación de la contratación en masa, con contratos predispuestos, condiciones generales de contratación y actuaciones comerciales dirigidas al conjunto de los consumidores o a amplios segmentos de consumidores según características determinadas. A este respecto no se encuentra en el Anteproyecto más previsión que la relativa a la “acumulación” de expedientes (art. 33.6) y a la “unificación de criterio” (art. 42)

Con los planteamientos actualmente contenidos en el APL, casos como las “cláusulas suelo” o los “gastos hipotecarios” colapsarían innecesariamente la actuación de la Autoridad, que se vería obligada a cumplir con la tramitación individual de cientos de miles (o incluso millones) de reclamaciones para resolver siempre en el mismo sentido, generando, además de un colapso operativo, una alta insatisfacción de los reclamantes y un descrédito de la Autoridad.

Por ello, resulta preciso prever en el texto a aprobar un mecanismo o procedimiento

---

<sup>4</sup> 1. Sin perjuicio de la legitimación individual de los perjudicados, las asociaciones de consumidores y usuarios legalmente constituidas estarán legitimadas para defender en juicio los derechos e intereses de sus asociados y los de la asociación, así como los intereses generales de los consumidores y usuarios.

específico para resolver sobre cuestiones en las que se aprecie un carácter colectivo y una multiplicidad de perjudicados por la actuación de una o varias entidades, de manera que los derechos del conjunto de los consumidores se vean reconocidos y sus daños resarcidos de manera ágil y eficaz.

En consecuencia, se propone la adición de un nuevo artículo 36 Bis del siguiente tenor:

*“Artículo 36 Bis. Reclamaciones colectivas*

*1. Las asociaciones y administraciones legitimadas podrán interponer reclamaciones colectivas ante los Departamentos de Reclamaciones de las entidades financieras y los órganos competentes de la Autoridad Administrativa Independiente en los términos que establezca la normativa de desarrollo posterior conforme a los criterios establecidos en los puntos siguientes.*

*2. Cuando se trate de reclamaciones colectivas por acciones u omisiones de las entidades financieras que hayan afectado a una pluralidad de consumidores fácilmente determinable de una o varias entidades de crédito se procederá de la siguiente forma:*

*a) Las entidades con legitimación activa presentarán la reclamación ante el Departamento de Reclamaciones correspondiente de cada entidad con los requisitos de fondo y forma que se determinen reglamentariamente, junto con el listado de posibles afectados.*

*b) Sin perjuicio de la difusión que realicen las organizaciones y administraciones reclamantes, la Autoridad, así como las administraciones competentes en materia de protección a los consumidores, sean o no las que hayan interpuesto la reclamación colectiva e independientemente de su ámbito de competencia territorial, anunciarán por los medios de difusión adecuados de que dispongan, y en todo caso de forma clara y visibles, la interposición de la reclamación colectiva, incluyendo los nombres de las entidades reclamadas y las organizaciones o administraciones reclamantes, haciendo un llamamiento a los potenciales afectados a adherirse a la reclamación en el plazo de un mes.*

*La entidad o entidades financieras anunciarán en el mismo sentido la reclamación colectiva en los tabloneros de anuncios de cada sucursal, así como en sus respectivas webs, de forma visible y clara.*

*b) El procedimiento se ajustará a lo establecido en esta norma con las especialidades que se determinen reglamentariamente. En todo caso las actuaciones y comunicaciones se entenderán directamente con la asociación u organismo público legitimado que haya presentado la reclamación.*

*c) Cuando resulte procedente, en el procedimiento de mediación la asociación o administración reclamante colectivamente actuará en nombre e interés de los consumidores afectados incluidos en su reclamación como posibles afectados.*

*d) No obstante, todo lo anterior, la entidad financiera, ante la magnitud de la reclamación presentada podrá proponer a las asociaciones o administraciones reclamantes la creación en el seno de la Autoridad de una comisión negociadora ad hoc para la resolución del problema, en los términos en que reglamentariamente se establezcan.*

*3. Cuando se trate de reclamaciones colectivas por prácticas financieras contrarias a la normativa de transparencia o protección a los consumidores, que afecten o pudieran afectar en un futuro a una pluralidad indeterminada de consumidores, la reclamación colectiva se presentará ante la Autoridad, la cual resolverá mediante resolución que resultará vinculante para la entidad o entidades financieras afectadas.*

*De resultar favorable la resolución a las pretensiones planteadas por las asociaciones y organismos administrativos reclamantes, de inmediato se adoptarán las medidas adecuadas previstas en la normativa procesal en orden a difundir y hacer extensiva dicha resolución a todos los potenciales afectados y se impida la continuación de la práctica en un futuro. Para ello, se adoptarán las modificaciones legislativas que en su caso resulten procedentes para adecuarlas al procedimiento extrajudicial.”*

## **Artículo 38**

### **Sobre la Inadmisión de reclamaciones**

Los motivos expuestos para la inadmisión a trámite de una reclamación recogido, concretamente, en el artículo 38, son correctos salvo el apartado c), respecto del cual estimamos la supresión dado que no se considera una práctica habitual que los consumidores presenten reclamaciones con carácter vejatorio, teniendo en cuenta que se debe dotar a éstos de flexibilidad ante este tipo de reclamaciones, donde los hechos acaecidos son más relevantes que la propia formulación de los mismos.

Asimismo, proponemos que todas aquellas reclamaciones que previamente hayan sido formuladas ante una Asociación de Consumidores y hayan pasado este primer “filtro” en cuanto a viabilidad, y en cuanto a la condición de consumidores constatado por la Asociación, gocen de esa presunción al menos inicial de admisibilidad, de manera que no se considerará infundada en ningún caso; a tal efecto proponemos una modificación en este sentido en el art. 38.1 b).

Por último, respecto de la acaus de inadmisión fundamentada en que el litigio hubiera sido resuelto **o planteado** ante un órgano jurisdiccional, entendemos necesario precisar que no existirá tal causa de inadmisión en el supuesto de que las actuaciones judiciales iniciadas en un proceso ya iniciado pero no resuelto hubieran sido suspendidas o se hubiera solicitado dicha suspensión, en consonancia con el comentario formulado en el presente documento en relación a la Disposición transitoria segunda

En consecuencia, se proponen las siguientes modificaciones al artículo 38:

b) Si la reclamación resultare manifiestamente infundada o no se apreciará afectación de los derechos y legítimos intereses del cliente. *En ningún caso se considerará infundada o se apreciara que no se afectan a los derechos y legítimos intereses del cliente a aquella reclamación cuya viabilidad venga previamente estimada o apreciada por informe de una Asociación de Consumidores y usuarios de las recogidas en el art. 36.3 de esta Ley.*

~~c) Si el contenido de la reclamación fuera vejatorio.~~

d) Si el litigio hubiera sido resuelto o planteado ante un órgano jurisdiccional, salvo que se haya solicitado la suspensión de las actuaciones judiciales según lo previsto en la *Disposición transitoria segunda de la presente norma*

### Artículo 39

#### Sobre los Plazos en caso de litigios de índole particularmente compleja

En virtud del apartado 3 del artículo 39 que recoge la ampliación de los plazos máximos de instrucción y resolución a 90 días, en cada caso, por litigios de índole particularmente compleja. Entendemos que este precepto puede generar una dilatación excesiva en el tiempo del procedimiento sin existir justificación objetiva ya que de trata de una decisión algo discrecional.

Consideramos que la ampliación de los plazos debe justificarse de forma expresa y motivada, pues genera incertidumbre al consumidor. Es por tanto necesario definir el concepto de “particularmente compleja” o en su caso de determinar de forma objetiva cuales serían los supuesto concretos, exhaustivos o requisitos que deberían de darse para realizar tal motivación. No pudiendo dejar la aplicación de dicha calificación al arbitrio o deliberación de una opinión subjetiva, que en su caso podría incluso ser deliberada para dilatar determinados procedimientos sin justificación alguna.

Junto a ello existen otros elementos formales cuya corrección proponemos, en aras de unas mayores garantías para los consumidores, como en la necesidad de requerirse resolución expresa y debidamente motivada pues en caso contrario genera incertidumbre al consumidor que está en un procedimiento recordemos que “sin asesoramiento jurídico sobre el asunto cuestionado” mientras que la contraparte sí que lo posee.

En consecuencia, se proponen las siguientes modificaciones al artículo 39:

**Añadir** al artículo actual artículo 39.3 un texto definitorio de los elementos que determinan la especial complejidad: *Se considerarán litigios de índole particularmente compleja aquellos que .....*

**Supresión y sustitución** del actual apartado 4:

~~4. La falta de notificación de la resolución en plazo tendrá efecto desestimatorio del motivo de la reclamación. La desestimación por silencio tiene los solos~~

~~efectos de permitir la interposición del recurso contencioso administrativo que resulte sin perjuicio de la obligación de resolver de la Sección correspondiente.~~  
*La notificación de la resolución dentro del plazo establecido será siempre expresa y motivada. En caso de no estar de acuerdo con el contenido de la misma se podrá interponer el recurso contencioso administrativo correspondiente.*

## Artículo 40

### Sobre los Efectos de la presentación de reclamaciones

En relación al apartado 1 del artículo 40, no compartimos que el consumidor no pueda ejercitar ninguna acción judicial y extrajudicial durante el tiempo que esté abierto un procedimiento ante la Autoridad, dado que entendemos que limita el legítimo derecho de consumidor a defenderse en las diferentes vías que tenga bajo el amparo de la ley. Sin perjuicio de que la acción administrativa se paralizara o incluso decayera, el consumidor debería poder recurrir, caso de así decidirlo, a las instancias jurisdiccionales en cualquier momento.

No obstante, entendemos que se debe de limitar a la parte predisponente, es decir, a las entidades financieras, a no poder ejercer contra el reclamante una acción judicial mientras no resuelva la Autoridad independiente. Con ello, se pretende dar mayor seguridad jurídica a la parte más débil de la relación contractual y se hace prioritario “garantizarle” lo máximo posible la protección de sus derechos.

Por otra parte es preciso incorporar en ese mismo apartado 1 la posibilidad de presentación de reclamaciones añadidas a la inicial que se acumulen a la misma, no sólo por aplicación de un principio de eficiencia sino por el hecho de que una reclamación extrajudicial interrumpe la prescripción y posibilita poder reclamar ante nuevos hechos reconocidos por la jurisprudencia, algo que puede resultar necesario ante situaciones como por ejemplo la aparición o surgimiento, en la doctrina y/o jurisprudencia, interpretaciones más favorables al cliente consumidor financiero. Esto habilitaría el que las reclamaciones extrajudiciales, ante cambios en la doctrina y/o jurisprudencia, incorporasen los elementos derivados de esos cambios a la cuestión objeto de reclamación para que se sustancie en el mismo procedimiento.

En consecuencia, se proponen las siguientes modificaciones al artículo 40:

*1. Las partes no podrán ejercitar entre sí ninguna acción judicial ~~o extrajudicial~~ en relación con el objeto de la reclamación durante el tiempo en que esta se esté sustanciando ante la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero. **El cliente financiero podrá presentar nuevas reclamaciones extrajudiciales a la entidad financiera que cumplimenten la anterior, acumulándose y sustanciándose en el mismo procedimiento antes de que recaiga resolución en la misma.***

*Lo previsto en este apartado se entiende sin perjuicio del posible desistimiento del reclamante a la tramitación de su reclamación, en cuyo caso cualquiera de*

*las partes podrá ejercitar contra la otra acción judicial o extrajudicial en relación con el objeto de la reclamación.*

*Queda no obstante a salvo de la limitación contenida en este apartado, la posibilidad de que el reclamante se haya adherido o se adhiera a cualquier acción judicial colectiva entablada o que se entablare durante la tramitación del procedimiento regulado en esta Ley por una Asociación de Consumidores y Usuarios frente a una entidad financiera, aun con el mismo objeto del que de manera individual se haya sometido al procedimiento previsto en esta norma, que podrá seguir ejercitando, como adherente simple, en dicho procedimiento judicial de reclamación colectiva. En el caso de que a través de dicho procedimiento el cliente financiero obtuviera la satisfacción de su reclamación antes de la resolución del procedimiento regulado en esta Ley, lo pondrá de manifiesto ante la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa al Cliente Financiero en el plazo máximo de quince días desde que dicha satisfacción se hubiere obtenido, tras lo cual se procederá al archivo de la reclamación en el estado en que se encontrare.*

*2. La presentación de la reclamación ante el servicio de atención a la clientela de la entidad financiera y subsiguientemente ante la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa al Cliente financiero interrumpe el plazo de prescripción para el ejercicio de las correspondientes acciones judiciales, hasta la emisión de la correspondiente resolución. Y asimismo suspenderá los plazos de caducidad de aquellas acciones judiciales que, en su caso, estuvieren sometidas a dicha acción.*

#### **Artículo 41 (apartados 2 y 3).**

#### **Sobre el carácter vinculante de las resoluciones de la Autoridad administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero**

El artículo 41.1 establece que la resolución de la Autoridad (la cual podrá fijar además la correspondiente indemnización a favor del reclamante) tendrá carácter vinculante para la entidad financiera cuando el importe reclamado sea inferior a 20.000€, carácter que no tendrán las resoluciones que versen sobre importes superiores a esta cantidad.

Partiendo de la positiva valoración que comporta el hecho de que se prevea el citado carácter vinculante, la experiencia y realidad de los conflictos de los consumidores en el ámbito financiero hacen necesario reflexionar sobre el límite cuantitativo propuesto para que dicho carácter vinculante sea aplicado. Si bien las cuestiones relativas a préstamos y créditos, y a servicios financieros básicos en general, se encuadran con facilidad en la cifra planteada, no sucede lo mismo en el caso de los servicios de inversión, en productos de ahorro, y en algunas clases de seguros de vida que instrumentan así mismo perspectivas de ahorro-pensión, ahorro-jubilación y otras. Como la experiencia demuestra, casos como el de la comercialización de participaciones preferentes y productos híbridos en general pueden exceder con facilidad los 20.000 euros, e incluso determinados conflictos o litigios vinculados a préstamos del volumen que suponen los créditos hipotecarios pueden superar dicha cifra. Por otra parte, en la sociedad actual, pese a las crisis de los

últimos años y a la situación económica que afrontan amplios colectivos de consumidores y ciudadanos, son aún muchos quienes disponen de productos financieros y ahorro en importes superiores a los 20.000 euros, sin que puedan ser encuadrados como consumidores de altos patrimonios o rentas.

En consecuencia, y en la perspectiva de que la Autoridad y el sistema previsto operen sobre la mayoría de los que podríamos denominar “consumidores de a pie”, entendemos que el carácter vinculante de las resoluciones de la nueva Autoridad no debiera restringirse a las reclamaciones inferiores a 20.000 euros. En la práctica no parece existir argumento objetivo que, de hecho, comporte la conveniencia o necesidad de limitar ese carácter vinculante por razón de cuantía, cuando hablamos de derechos del consumidor y de cumplimiento de la normativa. En todo caso, de optarse por fijar algún tipo de límite, sería conveniente atender a la única referencia de la que disponemos en España, en materia de sistemas de garantía de depósitos y de inversiones. Las previsiones relativas al Fondo de Garantía de Depósitos y al Fondo de Garantía de Inversiones que, si bien previeron en su origen una cobertura en su función para cantidades de hasta 20.000 euros por depositante/inversor, vieron incrementado ese límite a los 100.000 euros. Y aunque se trate de mecanismos completamente diferentes a los previstos en el actual Anteproyecto, constituyen una referencia en lo que a la pretensión de ofrecer cobertura y respuesta a los consumidores en general como colectivo, supone.

En consecuencia, y teniendo en cuenta que cuanto mayor quebranto económico se produce a un consumidor, mayor sentido tiene la inmediata fuerza vinculante de las resoluciones, y que el importe del daño no suele tener relación con la complejidad del asunto (el origen suele ser el mismo en esencia, una conducta previa abusiva o indebida de la entidad financiera), entendemos que, de optarse por el establecimiento de un límite, el mismo no debiera situarse por debajo de los 50.000 euros, considerando que se amplía el derecho del cliente financiero con condición de consumidor.

En consecuencia, se propone la modificación de los puntos 2 y 3 del artículo 41 según la siguiente propuesta:

- “1. La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá, en derecho, la controversia, pudiendo fijar la correspondiente indemnización a favor del reclamante.*
- 2. Cuando el importe reclamado sea inferior a ~~20.000 euros~~, **50.000 euros** la resolución será vinculante para la entidad financiera. La entidad financiera deberá cumplir la resolución vinculante en el plazo de 30 días hábiles a contar desde la notificación de la resolución vinculante.*
- 3. Cuando el importe de la reclamación sea igual o superior a ~~20.000 euros~~, **50.000 euros**, las resoluciones no serán vinculantes para ninguna de las partes.”*

## Artículo 41 (apartado 5)

### Sobre la Sanción por “temeridad o mala fe”

Por otro lado, en el artículo 41.5 se establece una multa de hasta 1.000 euros, determinándose su cuantía atendiendo a la temeridad, mala fe apreciados y perjuicios derivados de la reclamación. La cuantía indicada en este apartado podrá ser modificada mediante Orden de la persona titular del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

Esta medida la consideramos desproporcionada contemplar debido a que puede tener un carácter disuasorio para el consumidor, al igual que afecta a la “equidad” entre las partes, pues de igual manera cuando sea una resolución favorable al cliente y se haya demostrado la “mala fe” en la actuación de la entidad, podría igualmente sancionarse a la misma con dicho mismo concreto, sería lo recíproco; o en su defecto resulta procedente sanción alguna al reclamante.

En consecuencia, se propone la supresión del punto 5 del artículo 41:

~~3. Cuando se aprecie temeridad o mala fe en la interposición de la reclamación, la sección podrá imponer una sanción pecuniaria, de forma motivada, justificando las causas que determinan la imposición y su cuantía. La imposición de esta multa al reclamante solo procederá en el caso de que se hubieran desestimado totalmente las pretensiones formuladas en la reclamación.~~

~~El importe de la multa prevista en este apartado podrá ascender hasta 1.000 euros, determinándose su cuantía atendiendo a la temeridad, mala fe apreciados y perjuicios derivados de la reclamación. La cuantía indicada en este apartado podrá ser modificada mediante Orden de la persona titular del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.~~

## ART. 42.

### Sobre la Cuestión previa de unificación de criterio.

Es oportuno prever que ante una unificación de criterios ante la Sección Especial en aquellas reclamaciones que afecten a una pluralidad de reclamaciones no se tuviera en cuenta en estos casos lo dispuesto en el artículo 41 (“que el importe reclamado sea inferior a 50.000€”) sino que pudiera acceder a reclamar cualquier cliente consumidor financiero por importe reclamado indeterminado. (Esto sería especialmente relevante en los casos en los que se aplicaran cláusulas abusivas en contratos tipo afectando a un gran número de reclamantes por una cantidad indeterminada o difícil de determinar en el momento de producirse).

En consecuencia se propone la adición de un nuevo apartado en el artículo 42:

*En el caso de una unificación de criterios ante la Sección Especial en reclamaciones que afecten a una pluralidad de reclamaciones no se aplicará el límite previsto en relación al carácter vinculante de la resolución en los casos en los que el importe reclamado para una pluralidad de reclamaciones sobre la misma cuestión que*

*requiera de unificación de criterios ante la Sección Especial sea difícil de cuantificar por parte del cliente consumidor financiero. De igual manera se tendrá en cuenta el artículo 36 BIS (procedimiento colectivo de reclamaciones.) a los efectos de las previsiones de este artículo.*

#### **Artículo 44**

##### **Sobre las Costas procesales**

No parece razonable penalizar al consumidor, como se recoge en el artículo 44.1, por reclamar judicialmente mayor resarcimiento que el acordado por la Autoridad. Los jueces son quienes han de valorar la cuestión, sin que una norma establezca ya a priori la atribución de costas en procesos ajenos a los contemplados en la norma en cuestión.

De esta forma, las previsiones contenidas en este artículo chocan frontalmente con la independencia judicial y a la libertad de interpretación que ostente el Juez que conozca y sentencia el asunto cuestionado; contradiciendo incluso la Ley de Enjuiciamiento Civil, podría incluso tratándose incluso de una cláusula abusiva equiparable a aquella en introducían las entidades mercantiles en los contratos con los consumidores donde vertían sobre el consumidor los gastos de las costas procesales de ambas partes.

Por otro lado el planteamiento y previsiones de este artículo lo convertirían en nulo e incluso inconstitucional en tanto no se modificaran los artículos 394 y 395 LEC; en cualquier caso, la apreciación o no de la eventual temeridad del consumidor en presentar una demanda posterior a la resolución que se obtenga, debe quedar a la apreciación del juez como ya se ha dicho. En suma, debe suprimirse este artículo, porque la entidad financiera si debe quedar vinculada a la resolución, pero el consumidor si es desestimatoria o no cubre sus pretensiones, debe tener abierta en todo caso la vía judicial civil, donde en su caso será el juez el que decida si se le imponen costas o no en caso de desestimar su pretensión.

En consecuencia se propone la supresión de este artículo:

~~1. Cuando alguna de las partes no aceptase, por cualquier motivo, la resolución de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero e interpusiera posteriormente demanda o recurso judicial en la que no obtuviese una sentencia con un pronunciamiento más favorable a sus intereses que el adoptado por la resolución de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero, soportará las costas del proceso judicial.~~

~~2. En lo no previsto en este precepto, se estará a lo dispuesto en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.~~

## Artículo 45

### Sobre la Información al consumidor

La Autoridad debe informar a los consumidores a través de su página web, y también, en formato papel a través de un díptico informativo puesto a disposición del cliente consumidor financiero, pudiéndolo encontrar en la administración de consumo, las entidades financieras y las asociaciones de consumidores pertenecientes al Consejo General de Consumidores y Usuarios. Éstas últimas, colaborarán en el diseño, contenido y formación del cliente consumidor bancario.

Además, este material informativo se podrá enviar por vía telemática, o bien en formato físico a través de correo postal y similares, cuando por circunstancia, se atienda al criterio de prestación personalizada.

Atendiendo al criterio de prestación personalizada del presente anteproyecto de ley, que tiene en consideración la edad de la persona que se dirige a la autoridad para interponer la reclamación, las características de la zona geográfica en la que reside la persona en términos de población y el nivel de competencias digitales de dicha persona, entre otras cuestiones.

Entendemos necesario añadir en el artículo 45, la información en la página web la información en papel y la formación clara y comprensible del objeto, organización, funcionamiento, la forma de presentar reclamaciones, el procedimiento a seguir, sus plazos y los efectos de sus resoluciones, así como otros contenidos al que tiene la condición de cliente consumidor financiero en general y en específico, al cliente consumidor financiero que por edad de la persona, zona geográfica en la que reside y el nivel de competencias digitales de dicha persona, puede verse en una situación de inaccesibilidad a la información si ésta solamente la puede recibir por vías telemáticas (página web), que no están a su alcance. En consecuencia se proponen las siguientes modificaciones en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 45

*1. La Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero informará en su página web y a través de un díptico informativo puesto a disposición para el que tiene condición de cliente consumidor financiero, a través de la administración de consumo, las entidades financieras y asociaciones de consumidores pertenecientes al Consejo de Consumidores y Usuarios que colaborarán estas últimas en el diseño, contenido y formación al cliente consumidor financiero del mismo, de forma clara y fácilmente comprensible, sobre su objeto, organización, funcionamiento, la forma de presentar reclamaciones, el procedimiento a seguir, sus plazos y los efectos de sus resoluciones, así como otros contenidos que se prevean reglamentariamente.*

*2. En particular, la sede electrónica de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero deberá: (...)*

*b) Hacer posible el intercambio de información entre las partes por vía electrónica y en formato físico o en papel, a través de correo postal y similares, cuando por las circunstancias, se atienda al criterio de prestación personalizada; a estos efectos, la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente*

*Financiero podrá establecer procedimientos obligados de intercambio electrónico de información con las entidades financieras y las asociaciones de consumidores pertenecientes al Consejo de Consumidores y Usuarios en representación de los consumidores.*

*3. En todo caso, la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero dispondrá las funcionalidades necesarias en su página web y en formato físico o en papel, a través de correo postal y similares, cuando por las circunstancias, se atienda al criterio de prestación personalizada, para informar de forma sencilla, accesible y adaptada a todo tipo de usuarios y sus características respecto del contenido señalado en el apartado anterior.*

#### **Artículo 46**

##### **Sobre el Informe anual de actividad.**

El informe anual que realizará la Autoridad Administrativa Independiente recogido en el art. 46 tiene que contener información clara y fácilmente comprensible sobre la actividad, además, creemos conveniente añadir al apartado b) la necesidad de hacer especial hincapié en aquellas reclamaciones de carácter colectivo que afecten a un gran número de clientes consumidores financieros por el mismo conflicto frente a una o varias entidades financieras.

En consecuencia se proponen las siguientes modificaciones en las letras b) y g) del artículo 46:

*b) Las prácticas reiteradas que hayan originado las reclamaciones resueltas durante el período al que se extiende el informe, así como los problemas sistemáticos o significativos que sean recurrentes e incidan en la conflictividad entre clientes y entidades financieras, haciendo especial hincapié en aquellas reclamaciones de carácter colectivo que afecten a un gran número de clientes consumidores financieros por el mismo conflicto frente a una o varias entidades financieras, haciéndose públicas, de forma anonimizada, las resoluciones de unificación de criterio, así como aquellas otras que, por su reiteración puedan resultar especialmente relevantes. Esta información deberá ir acompañada de recomendaciones relativas al modo de evitar o resolver tales problemas en el futuro.*

(...)

*g) Una evaluación de la eficacia del procedimiento de resolución de reclamaciones con indicación de las actuaciones que permitirían mejorar sus resultados. Contando con las asociaciones de consumidores especializadas en consumo financiero pertenecientes al Consejo de Consumidores y Usuarios, con implantación estatal, que aglutinan un número de reclamaciones significativo al sector financiero por parte de clientes con condición de consumidor financiero.*

## Artículo 48

### Sobre la Cooperación con otros órganos

Es necesario que la Autoridad establezca una cooperación con el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el Ministerio de Consumo, las autoridades supervisoras de conducta en el sector financiero, además con organizaciones en representación del consumidor cliente financiero. Dado que las asociaciones de consumidores, como organismos de representación de clientes consumidores financieros son el mejor observatorio para colaborar y recoger prácticas en el sector financiero, así como reclamaciones de forma reiterada y colectiva de los consumidores.

Por otra parte, y en relación a la adición propuesta en el apartado 3 del artículo 48, cabe destacar que para la determinación y valoración de los hechos que pudieran tener la consideración de cláusulas abusivas creemos firmemente que se tiene que contar con aquellas organizaciones de consumidores que en defensa de los derechos de los consumidores han agrupado a los consumidores en la defensa de sus derechos frente a las principales cláusulas abusivas comercializadas por las entidades financieras, para darles solución primero por la vía extrajudicial y sino por la vía *judicial colectiva en base a la futura transposición de la directiva 2020/1828 sobre acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores*. Donde las asociaciones de consumidores están legitimadas para ejercer esta vía de defensa a favor de un colectivo de consumidores para solucionar el conflicto si es infructuosa una solución extrajudicial al problema a través de la Autoridad Independiente de Defensa del Cliente Financiero cuando tiene condición de consumidor.

En consecuencia se proponen las siguientes modificaciones en el artículo 48:

*1. Cooperación con el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el Ministerio de Consumo, las autoridades supervisoras de conducta en el sector financiero y **organizaciones más representativas del consumidor cliente financiero.***

*La Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero, el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el Ministerio de Consumo, el Banco de España y la Comisión Nacional del Mercado de Valores **junto con los organismos de representación de los clientes que tienen condición de consumidores clientes financieros, cómo Asociaciones de Consumidores representativas en el ámbito estatal y pertenecientes al Consejo de Consumidores y Usuarios**, que cooperarán e intercambiarán mutuamente cuanta información, general o específica, resulte necesaria para el mejor cumplimiento de sus respectivas competencias. La Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero informará cuando lo entienda conveniente y, en todo caso, semestralmente al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, al Ministerio de Consumo, al Banco de España y a la Comisión Nacional del Mercado de Valores y **en colaboración con organismos de representación de los clientes que tienen condición de consumidores clientes financieros, cómo Asociaciones de Consumidores representativas en el ámbito estatal y pertenecientes al Consejo de Consumidores y Usuarios** de las prácticas en el sector financiero que generen reclamaciones de forma reiterada.*

2. Se trasladarán igualmente al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, al Banco de España y a la Comisión Nacional del Mercado de Valores las discrepancias reiteradas en el contenido de la resolución de reclamaciones entre el servicio de atención a la clientela o el defensor de la clientela, en su caso, de una entidad financiera y la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero. *Así mismo, se actuará en colaboración con organismos de representación de los clientes que tienen condición de consumidores clientes financieros, cómo Asociaciones de Consumidores representativas en el ámbito estatal y pertenecientes al Consejo de Consumidores y Usuarios en cuanto a discrepancias reiteradas en el contenido de la resolución de reclamaciones de carácter colectivo que afecten a un número significativo de consumidores financieros que éstas representan, con respecto al servicio de atención al cliente o defensor de la clientela, en su caso, de una entidad financiera y la asociación de consumidores en representación de los afectados.*

3. La Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero podrá colaborar con la correspondiente autoridad supervisora, a requerimiento de ésta, en la determinación y valoración de los hechos que eventualmente den lugar a responsabilidad sancionadora en materia financiera, con las autoridades de consumo y con los organismos de representación de los consumidores clientes financieros, como Asociaciones de Consumidores representativas de los derechos de los consumidores financieros en el ámbito estatal y pertenecientes al Consejo de Consumidores y Usuarios, a requerimiento de ésta, para la determinación y valoración de los hechos que pudieran tener la consideración de **cláusulas abusivas** de conformidad con el **artículo 2.6.**

#### **Artículo 49**

##### **Sobre la Comunicación de posibles infracciones de normas de conducta.**

Creemos firmemente que ante el conocimiento de hechos que pudieran constituir infracciones de normas de conducta por parte de entidades financieras frente a los que ostentan la condición de clientes consumidores financieros, en especial cuando se tratan de infracciones de normas de conducta que afectan a un colectivo representativo de consumidores, es necesario contar con las Asociaciones de Consumidores más representativas en el ámbito estatal y pertenecientes al Consejo de Consumidores y Usuarios. Ello de cara a poder anticipar y amortiguar los efectos que estos hechos pueden originar a dicho colectivo, evitar que dichas conductas sean continuadas en el tiempo o puedan afectar a más consumidores a través de campañas de información dirigidas a consumidores en defensa de sus derechos de forma colectiva y organizada en representación de sus intereses.

En consecuencia se propone la siguiente adición al artículo 49:

*Cuando la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero tenga conocimiento de hechos que pudieran constituir infracciones de normas de conducta comunicará toda la información pertinente a la autoridad supervisora*

*competente por razón de la materia. Será competente el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores o la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones en función de a cuál de estas autoridades le está atribuida la competencia para supervisar las normas de conducta cuyo incumplimiento constituyó el objeto principal de la resolución. Así mismo, se informaría a organismos de representación de los clientes que tienen condición de consumidores clientes financieros, como Asociaciones de Consumidores más representativas en el ámbito estatal y pertenecientes al Consejo de Consumidores y Usuarios, cuando la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero tenga conocimiento de hechos que pudieran constituir infracciones de normas de conducta, en especial cuando afecten a un número significativo de clientes que tienen la condición de cliente consumidor financiero.*

#### **Artículo 50.**

#### **Sobre los Convenios con la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero.**

Creemos que los convenios suscritos con la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero que puedan afectar al cliente consumidor financiero, más cuando se trata de programas de formación en educación financiera en el marco previsto en los artículos 48 y 49, se tienen que llevar a cabo incluyendo a las asociaciones de consumidores más representativas y pertenecientes al Consejo de Consumidores y Usuarios con ámbito de actuación en territorio nacional para los clientes consumidores financieros, para que éstas puedan participar en el diseño del plan de formación acorde a las necesidades de formación financiera que se van a impartir a los clientes consumidores financieros. Además de esta forma se propiciará que se tengan en cuenta y garanticen, desde el prisma de la inclusión financiera, los criterios del concepto de prestación personalizada que tenga en consideración la edad de la persona a la que se presta o va a prestar la formación financiera, las características de la zona geográfica en la que reside la persona en términos de población y el nivel de competencias digitales de dicha persona, entre otras cuestiones.

En consecuencia se propone la siguiente adición al artículo 50:

*Las autoridades de supervisión suscribirán convenios con la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero en virtud de los cuales se especifiquen, en particular, los procedimientos de evaluación aplicables, los procedimientos a seguir en las relaciones con las autoridades de supervisión, el régimen de colaboración en los programas de educación financiera a desarrollar en el marco de lo previsto en los artículos 48 y 49 y el régimen del personal de las autoridades de supervisión que preste servicios en la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero. Reglamentariamente podrá establecerse el contenido que adicionalmente habrá de incluirse en los convenios. En referencia al régimen de colaboración en los programas de educación financiera para clientes consumidores financieros a desarrollar en el marco de lo previsto en los artículos 48 y 49 se contarán en la realización de los convenios, con las Asociaciones de Consumidores más representativas en el ámbito estatal y pertenecientes al*

*Consejo de Consumidores y Usuarios en cuanto al diseño, contenido y el plan de formación en consumo financiero, atendiendo al criterio de atención personalizada en atención a aquellos consumidores con mayores dificultades, teniendo en consideración la edad de la persona, la zona geográfica y el nivel de competencias digitales.*

## **Artículos 51 y 52**

### **Sobre la Educación Financiera**

Consideramos que en el artículo 51, se debe de fomentar la formación en educación financiera de los ciudadanos, especialmente los que tienen la condición de consumidores, en materia de ahorro, inversión, préstamo y crédito y gestión de deudas, y aseguramiento, lo que pasa por formar a los ciudadanos en conocer cuáles son sus derechos y obligaciones en las respectivas materias, así como conocer cómo reclamar las mismas. Es significativo el pensar que, si un ciudadano tiene, en primer lugar, que presentar ante una controversia con una entidad financiera, una reclamación extrajudicial al servicio de atención al cliente o defensor de la clientela y posteriormente en caso de no llegar a una solución con la entidad financiera, tener que acudir a la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero. En ambos casos, el consumidor debe conocer sus derechos y obligaciones ya que tendrá que expresar en una hoja de reclamaciones la exposición de motivos o contenidos de la reclamación, documentación que justifican los hechos y lo que solicita.

Por otra parte creemos que la implementación de la información y formación al cliente financiero, especialmente al que tiene la condición de consumidor, en específico al consumidor vulnerable, atendiendo al criterio de atención personalizada, no puede limitarse a una información de las guías a disposición de los clientes únicamente en la sede electrónica. Consideramos necesaria la colaboración con otras entidades públicas y privadas que tengan consideración de agentes sociales para garantizar que la información y la formación se canalice de forma efectiva. De igual manera, consideramos que conocer los derechos que amparan al cliente financiero ante un nuevo sistema de reclamación extrajudicial de conflictos innovador como el planteado por la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero, es parte de la formación del cliente en educación financiero y creemos relevante proponer añadir la «Guía aprende a reclamar a través de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero».

Por último, en el apartado 2 se prevé la posible celebración de convenios con entidades públicas y privadas. Este punto queda abierto a la realización de convenios con las entidades financieras en referencia a la formación en educación financiera a consumidores. Las entidades financieras han desarrollado campañas de educación financiera para consumidores con convenios con Universidades y centros docentes tanto públicos como privados, en las que se ha podido constatar un claro adoctrinamiento por parte de las entidades financieras, la falta de espíritu crítico en la educación financiera y la despreocupación a la hora de enseñar al cliente consumidor financiero en cómo defender sus derechos ante controversias relacionadas por los productos y servicios financieros comercializados, por esas mismas entidades financieras que dan la formación

y son con las que finalmente el consumidor contrata los productos y servicios financieros. Al respecto resulta conveniente incorporar la previsión de que los convenios con entidades financieras se tengan que llevar a cabo incluyendo a las asociaciones de consumidores más representativas y pertenecientes al Consejo de Consumidores y Usuarios con ámbito de actuación en territorio nacional para los clientes consumidores financieros, para que sean éstas las que garanticen el diseño del plan de formación acorde a las necesidades de formación financiera que se van a impartir a los clientes consumidores financieros. Y que tengan en cuenta y garanticen la inclusión financiera bajo los criterios del concepto de prestación personalizada que tenga en consideración la edad de la persona a la que se presta o va a prestar la formación financiera, las características de la zona geográfica en la que reside la persona en términos de población y el nivel de competencias digitales de dicha persona, entre otras cuestiones.

En consecuencia se proponen las siguientes modificaciones en los artículos 51 y 52:

*Art. 51. 1. El Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, las autoridades de supervisión y la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero fomentarán la educación financiera de los ciudadanos, en especial en materia de ahorro, inversión, préstamo y crédito y gestión de deudas, y aseguramiento promoviendo la responsabilidad en la contratación financiera. Así mismo, se considerará dentro de la educación financiera el fomentar la formación al cliente consumidor financiero de sus derechos y obligaciones a la hora de reclamar a través de la autoridad administrativa independiente de defensa del cliente financiero ante cualquier controversia con las entidades financieras.*

*Art 51. 2. La Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero colaborará con las autoridades de supervisión en la elaboración de las guías informativas que éstos realicen, y en particular en la «Guía aprende a reclamar a través de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero», «Guía de Acceso al Préstamo Hipotecario» y la «Guía de Acceso a la Hipoteca Inversa». Estas guías estarán siempre gratuitamente a disposición de los clientes en la sede electrónica de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero. Y se granizará su difusión en formato digital y en folletos en papel, a través de entidades públicas y privadas tales como Administraciones Públicas, en particular con el Ministerio de Consumo, Universidades, Centros de enseñanza, Empresas, Asociaciones y Fundaciones.*

*Art 52. 2. Actuaciones para la promoción de la educación financiera. Para el cumplimiento de estos fines, podrán celebrarse convenios con entidades públicas y privadas, tales como Administraciones Públicas, en particular con el Ministerio de Consumo, Universidades, Centros de enseñanza, Empresas, Asociaciones y Fundaciones. Los convenios suscritos con la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero en referencia a la formación en educación financiera, que vayan dirigidos a los clientes financieros, en específico a los clientes financieros que tienen la condición de consumidor, se realizarán contando con las asociaciones de consumidores de ámbito estatal y pertenecientes al Consejo de Consumidores y Usuarios, especializadas en consumo financiero, en cuanto al diseño, contenido y el plan de formación en consumo financiero, atendiendo al criterio de*

*atención personalizada en atención a aquellos consumidores con mayores dificultades, teniendo en consideración la edad de la persona, la zona geográfica y el nivel de competencias digitales.*

### **Artículo 53 (apartado 3)**

#### **Sobre el Régimen Sancionador**

Por encontrarse íntimamente ligados los comentarios al respecto agrupamos los mismos en un único epígrafe

Habida cuenta del artículo 53.3, el simple hecho de dar cuenta razonada únicamente de las infracciones consideradas como graves limita considerablemente el alcance de análisis y estudio para la correcta defensa de los derechos de los consumidores. Además, quita importancia a las infracciones que sean consideradas leves, considerándose que todas las infracciones cometidas deben de ser trasladadas de igual modo cumpliendo así con el principio general del artículo 3.c) Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Por ello, se propone sustituir sanciones por infracciones graves por imposición de sanciones por infracciones contempladas en esta ley, y en todo caso, se deberá remitir con periodicidad trimestral la información esencial sobre los procedimientos en tramitación y las resoluciones adoptadas.

En consecuencia se proponen las siguientes modificaciones en el artículo 53.3:

*La Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero dará cuenta razonada a la persona titular del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital de la imposición ~~de sanciones por infracciones graves~~ **de las sanciones por las infracciones contempladas en esta ley** y, en todo caso, le remitirá con periodicidad trimestral la información esencial sobre los procedimientos en tramitación y las resoluciones adoptadas.”*

### **Artículo 54**

#### **Sobre el Procedimiento para la imposición de sanciones.**

Es necesario que exista un punto añadido en el que haya una identificación de la clasificación de las posibles infracciones, ya que únicamente se hace referencia a infracciones leves o graves y en ningún momento se da una clasificación de estas. Además, tras la lectura de este artículo se describe directamente el procedimiento aplicable en el supuesto de infracciones leves del artículo 55 y no se hace mención en ningún momento a una calificación de las posibles infracciones de forma clara y concisa.

En este tercer punto, se debería de adicionar otra categoría, la de infracciones muy graves. Se considera que no se le puede dar el mismo tratamiento al incumplimiento de las obligaciones relativas a la prueba del cumplimiento de las obligaciones establecidas en las normas de conducta y en las buenas prácticas y conservación de la documentación

precontractual, y contractual en la forma prevista en los artículos 35.3 y 35.4 que al incumplimiento de las resoluciones de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero previstas en el párrafo segundo del artículo 41.2.

Se debería de establecer una distinción entre si el incumplimiento se ha llevado a cabo por un error de interpretación de la resolución, o en caso contrario, en un contexto de desobediencia intencionada por parte de la entidad.

Por tanto, dentro de las infracciones muy graves se deberían de incluir aquellas conductas de la entidad bancaria que de forma consciente e intencionada vayan en contra de las resoluciones dictadas por la Autoridad Administrativa, teniendo una sanción de mayor gravedad.

En consecuencia se propone la adición de un nuevo apartado 3 al artículo 54:

*“3. Las infracciones se clasificarán en leves, graves y muy graves.”*

## **Artículo 56**

### **Sobre la clasificación de las infracciones**

En la exposición de motivos se establece que esta ley responde a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia, tal y como exige el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Se pretende establecer un mecanismo ágil y efectivo de resolución de controversias en el ámbito financiero, realmente alternativo al judicial y mejorar los estándares de comportamiento de las entidades financieras.

En este artículo se está limitando la protección de los consumidores así como el mecanismo que prevé incorporar esta Autoridad Administrativa Independiente del Cliente Financiero considerando a todas las infracciones como graves y además haciendo referencia sin diferenciar entre las distintas situaciones que se contemplan a que *“siempre que, por el número de afectados, la reiteración de la conducta o los efectos sobre la confianza de la clientela y la estabilidad del sistema financiero tales incumplimientos puedan estimarse como especialmente relevantes.”* pero en ningún sitio del anteproyecto se define de forma clara que es relevante o se cuantifica por lo que está dejando demasiada libertad a la interpretación y subjetividad a la hora de aplicar los tipos de infracciones previstas.

Por ello proponemos cambiar la actual denominación del artículo 56 (Infracciones graves) para sustituirlo por “Clasificación de las infracciones”, dotando al citado artículo de la siguiente nueva redacción y contenido:

*Artículo 56. Clasificación de las infracciones*

*Constituyen infracciones leves:*

*a) Incumplir las obligaciones de remisión a la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente de las alegaciones y documentación precisas a través de medios electrónicos en la forma prevista en el artículo 34.5, siempre que, por el número de afectados, la reiteración de la conducta o los efectos sobre la confianza de la clientela y la estabilidad del sistema financiero tales incumplimientos puedan estimarse como especialmente relevantes.*

*Constituyen infracciones graves:*

*b) Incumplir las obligaciones relativas a la prueba del cumplimiento de las obligaciones establecidas en las normas de conducta y en las buenas prácticas y conservación de la documentación precontractual y contractual en la forma prevista en los artículos 35.3 y 35.4, siempre que, por el número de afectados, la reiteración de la conducta o los efectos sobre la confianza de la clientela y la estabilidad del sistema financiero tales incumplimientos puedan estimarse como especialmente relevantes.*

*Constituyen infracciones muy graves:*

*c) Incumplir las resoluciones de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero previstas en el párrafo segundo del artículo 41.2, siempre que, por el número de afectados, la reiteración de la conducta o los efectos sobre la confianza de la clientela y la estabilidad del sistema financiero tales incumplimientos puedan estimarse como especialmente relevantes.*

## **Artículo 57**

### **Sobre las Infracciones leves.**

No tiene a nuestro juicio sentido un artículo en el que supuestamente se describa lo que se considera como infracción leve, pero en el que únicamente se contemplen estas describiéndolas como que únicamente son leves cuando no puedan estimarse como relevantes, se recurre nuevamente a la palabra “relevante” basada en una serie de circunstancias que no son cuantificadas ni descritas de forma concreta en ningún momento en el Anteproyecto, por lo que se tendría que ofrecer una definición más concreta al respecto que sustituyese la actual redacción del artículo 57

## **Artículo 58**

### **Sobre las Sanciones por la comisión de infracciones graves.**

Es de gran importancia el vocabulario utilizado, por lo que ante una infracción se deberá de imponer una multa, si se hace referencia a “podrá” o “no podrá” no queda evidenciada el objeto de esta Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero que es la efectiva defensa de los derechos de los consumidores ante las entidades financieras.

Al igual que ocurre con el punto nº2 en el que también se refiere a “podrá”, se considera

de gran importancia que se le de publicidad a las infracciones cometidas por las entidades financieras y se sancione con una amonestación pública en el BOE para que queden al descubierto las infracciones cometidas por estas.

En consecuencia se proponen las siguientes modificaciones al artículo 58:

*“1. Por la comisión de infracciones graves la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero ~~podrá imponer~~ **impondrá** una multa, que deberá ser efectiva, proporcionada y disuasoria, y que no podrá superar el 5% del importe neto anual de la cifra de negocios de la entidad financiera sancionada.*

*2. Adicionalmente, la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero ~~podrá imponer~~ **adoptará** como medida accesoria una sanción de amonestación pública con publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de la identidad del infractor, la naturaleza de la infracción y la sanción impuesta.”*

## **Artículo 59**

### **Sobre las Sanciones por la comisión de infracciones leves.**

Es de gran importancia el vocabulario utilizado, por lo que ante una infracción se deberá de imponer una multa, si se hace referencia a “podrá” o “no podrá” no queda evidenciada el objeto de esta Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero que es la efectiva defensa de los derechos de los consumidores ante las entidades financieras.

Al igual que ocurre con el punto nº2 en el que también se refiere a “podrá”, se considera de gran importancia que se le de publicidad a las infracciones cometidas por las entidades financieras y se sancione con una amonestación pública en el BOE para que queden al descubierto las infracciones cometidas por estas.

En consecuencia se proponen las siguientes modificaciones al artículo 59:

*“Por la comisión de infracciones leves la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero ~~podrá imponer~~ **impondrá** una multa, que deberá ser efectiva, proporcionada y disuasoria, que no podrá superar el 1% del importe neto anual de la cifra de negocios del sujeto sancionado.”*

## **Nuevo artículo**

### **Sobre las “Sanciones por la comisión de infracciones muy graves”**

Previamente en este documento se proponía realizar una modificación del artículo sustituyendo el título por el siguiente: **“Clasificación de las infracciones”**, y se adicionaba el tipo de infracción muy grave en la que se hacía una diferenciación ante las distintas situaciones que se pudiesen producir contemplados por el APL.

Por lo que, a raíz de ello, se debería de introducir un nuevo artículo en el que se

mencionase las sanciones por la comisión de infracciones muy graves, el porcentaje sugerido es siguiendo lo estipulado en el “Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financiera” que sigue el mismo modelo de porcentajes que los propuestos en el APL.

Tal y como se ha hecho referencia en otros puntos no puede tener el mismo trato situaciones totalmente diferentes y siendo calificadas todas como infracciones graves sin más únicamente diferencia en función a una “relevancia” que no se encuentra cuantificada en ningún sitio y quedaría en aras de interpretación.

La redacción propuesta para este nuevo artículo es:

*1. Por la comisión de infracciones muy graves la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero impondrá una multa, que deberá ser efectiva, proporcionada y disuasoria, que no podrá superar el 10% del importe neto anual de la cifra de negocios del sujeto sancionado.*

*2. Adicionalmente, la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero adoptará como medida accesoria una sanción de amonestación pública con publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de la identidad del infractor, la naturaleza de la infracción y la sanción impuesta.*

#### **Disposición adicional segunda.**

#### **Sobre la Publicidad del sistema institucional de resolución extrajudicial de conflictos.**

Consideramos que hacer mención en este artículo que, en caso de no recibir satisfacción a las pretensiones del cliente consumidor financiero a través del SAC, tenga que recurrir a la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero y que la información se haga constar en los tabloneros de anuncios de las sucursales de las entidades financieras y en sus sitios web no va en consonancia con el principio del concepto de prestación personalizada que tenga en consideración la edad de la persona a la que se presta o va a prestar la formación e información financiera, se le va a prestar el servicio financiero, las características de la zona geográfica en la que reside la persona en términos de población y el nivel de competencias digitales de dicha persona, entre otras cuestiones.

Hay que tener en cuenta que la información al cliente consumidor financiero de sus derechos de reclamar es parte de la formación al cliente consumidor financiero y se debe incluir el concepto de inclusión financiera que se recogen en otros artículos del presente anteproyecto de ley.

En consecuencia proponemos la siguiente modificación de la Disposición adicional segunda:

*En la información precontractual que se entregue a los clientes en papel, por medios telemáticos o en comunicaciones telefónicas, se le deberá informar de la posibilidad, en caso de controversia, de acudir en primer lugar al servicio de atención a la clientela*

*de la entidad financiera y, en caso de no recibir satisfacción a sus pretensiones, recurrir a la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero. Asimismo, dicha información se hará costar en los tableros de anuncios de las sucursales de las entidades financieras, en sus sitios web y en formato físico o en papel, a través de correo postal y similares y de canales de información permanentes e intermitentes y telefónicos y telemáticos, cuando por las circunstancias, se atienda al criterio de prestación personalizada, para informar de forma sencilla, accesible y adaptada a todo tipo de usuarios y sus características respecto del contenido señalado en el apartado anterior. Contando a tal fin con las Asociaciones de Consumidores más representativas y pertenecientes al Consejo de Consumidores y Usuarios a efectos de control de la información recibida por las entidades financieras al respecto, cuando se trate de un cliente financiero que tiene la condición de consumidor de productos y servicios financieros.*

### **Disposición adicional tercera.**

#### **Sobre la Colaboración en la tramitación de las reclamaciones**

En caso de que se requiera temporalmente para su tramitación de medios personales adicionales, consideramos que los miembros que forman parte del sistema arbitral de consumo en referencia a la resolución extrajudicial de conflictos, es la más legitimada y representativa de las partes en la experiencia en el conflicto y que mejor van a actuar en consonancia con los criterios relativos a la protección de la independencia, imparcialidad y confidencialidad y su incompatibilidad respecto de los intereses de las partes intervinientes en las reclamaciones cuando se trata de un cliente consumidor financiero.

En consecuencia proponemos la siguiente modificación de la Disposición adicional tercera:

*Excepcionalmente, cuando el volumen de las reclamaciones previstas en esta Ley requiera temporalmente para su tramitación de medios personales adicionales, la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero podrá recabar la colaboración de otros órganos o entidades públicas o privadas, en especial priorizando la colaboración para su tramitación a través del sistema arbitral de consumo cuando se trate de cliente financiero con la condición de consumidor financiero, y que en todos los casos, deberán ajustarse a las normas e instrucciones que determine, en particular las relativas a la protección de la independencia, imparcialidad y confidencialidad y su incompatibilidad respecto de los intereses de las partes intervinientes en las reclamaciones, mediante la suscripción de contratos de servicios, la realización de encargos a medios propios o la celebración de convenios de colaboración o de encomiendas de gestión.*

### **Disposición Transitoria Segunda**

#### **Sobre el Régimen Sancionador y sobre el desistimiento del consumidor**

Consideramos necesaria la modificación de la Disposición Transitoria Segunda ya que en ningún caso puede exigirse al consumidor a que desista del procedimiento; el desistimiento, aunque no suponga renunciar a su derecho, conllevaría el archivo del

procedimiento, y que el consumidor, si no ve satisfecho su derecho vía reclamación ante la autoridad financiera, tenga que “volver a empezar”; que después de varios años de procedimiento judicial se le haga desistir, y archivarlo, y en su caso volver a empezar, carece de sentido; en todo caso, se puede habilitar que se pueda suspender el procedimiento judicial (para que se quede por donde vaya si después tiene que continuar), pero que esta suspensión sea voluntaria para el consumidor sin que tenga porqué haber problema en que el proceso judicial pueda continuar de manera simultánea al procedimiento de reclamación de esta ley.

Además, ya se habrán generado una serie de gastos al consumidor (abogado, procurador) por lo que, si después acude al procedimiento de reclamación y le dan la razón a éste, debiera también condenarse en la resolución al pago de las costas generadas en el procedimiento judicial que se ha suspendido.

Se plantean por tanto las siguientes modificaciones:

***Disposición transitoria segunda.***

1. Los clientes que, a la entrada en vigor de esta ley, fuesen litigantes en un proceso ante los tribunales civiles sobre cualquier asunto cuya resolución es competencia de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero, ~~podrán desistir unilateralmente del juicio~~ **podrán solicitar la suspensión del curso del procedimiento judicial ante el juzgado que lo esté tramitando** antes de que haya recaído sentencia, para someter el asunto objeto del proceso a la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero, **levantándose la suspensión del procedimiento, una vez haya resuelto la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero.**

2. **La suspensión del procedimiento** ~~El desistimiento ejercido~~ con la finalidad anterior no requerirá el consentimiento del demandado y no se condenará en costas a ninguno de los litigantes. **Si una vez suspendido el procedimiento judicial, el consumidor obtuviera resolución favorable a su reclamación, en la misma se condenará también a la entidad financiera al abono de las costas y gastos que el proceso judicial le haya ocasionado al consumidor hasta el momento de acordarse la suspensión.**

3. Junto al escrito ~~de desistimiento~~, **de sometimiento de la cuestión objeto del litigio a la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero** el cliente demandante deberá presentar el justificante de la presentación de la reclamación y copia de ésta.

4. El cliente deberá hacer constar su intención ~~de desistir~~ **de suspender el** proceso civil en la reclamación y remitir a la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero copia del escrito ~~de desistimiento~~ **suspensión** en el plazo de 10 días hábiles desde la presentación de la reclamación. La falta de presentación del escrito ~~de desistimiento~~ **de suspensión** supondrá la inadmisión a trámite de la reclamación de conformidad con lo previsto en el artículo 18.1.d) de la Ley 7/2017, de 2 de noviembre.

5. Una vez optimada resolución de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero, si el consumidor está conforme con la misma, el tribunal dictará sentencia ratificando la resolución de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero. En caso de no conformidad del cliente financiero, con la resolución emitida por la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero, se levantará la suspensión del procedimiento prosiguiendo las actuaciones judiciales ya iniciadas.

#### **Disposición transitoria cuarta.**

##### **Sobre la Dotación presupuestaria.**

Consideramos que se debe tramitar y ser operativa con carácter de urgencia, para lo que se insta a incorporar en la propia ley una disposición adicional Respecto la creación de la Autoridad Independiente de Defensa del Cliente Financiero como ente con personalidad jurídica propia desde su entrada en vigor de esta ley, su efectiva entrada en funcionamiento se condiciona a que la misma disponga de una dotación presupuestaria propia en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. Ya que, en caso contrario, no está previsto que el nuevo organismo esté operativo antes de finales de 2023.

Por ello proponemos la sustitución de esta disposición por una *nueva disposición adicional del siguiente tenor:*

*“Se autorizará al Ministerio de Hacienda a dotar al organismo con cargo a los créditos de imprevistos o riesgos extraordinarios, con el objetivo de que entre en funcionamiento inmediatamente después de la entrada en vigor de esta Ley”.*