

ANTEPROYECTO DE LEY PARA LA CREACIÓN DE UNA AUTORIDAD DE DEFENSA DEL CLIENTE FINANCIERO

1

Inés Pérez Sanz
14 de junio de 2022

- Esquema actual en la protección del cliente financiero.
- Origen de la Autoridad de defensa del cliente financiero.
- ¿En qué momento estamos de la tramitación?
- El anteproyecto de Ley:
 - Disposición derogatoria.
 - Objeto, definiciones relevantes, ámbito de aplicación.
 - La Autoridad: Funciones, organización, principios de funcionamiento.
 - Tramitación de las reclamaciones: Comparativa Orden ECC/2502/2012.
 - Régimen sancionador.
 - Tasa por la resolución de reclamaciones.
 - Régimen transitorio de tramitación de reclamaciones.
 - Régimen transitorio de los procesos judiciales en curso.

Esquema actual en la protección del cliente financiero

- Compromiso individual/ Iniciativas de autorregulación. Normativa de conducta exigible a entidades financieras:
 - Ley de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito.
 - Texto refundido de la Ley del mercado de valores.
 - Ley de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.
- Vías de reclamación extrajudicial.
- Vía judicial

¿Cómo encaja la nueva Autoridad de defensa del cliente financiero?

Origen: Disposición adicional primera de la Ley 7/2017, de 2 de noviembre

- Creación por Ley de una entidad única para resolver, con carácter vinculante o no, litigios de consumo en el sector financiero.
- La Ley obligará a las entidades financieras a participar en los procedimientos ante dicha entidad de resolución alternativa de litigios para el ámbito de su actividad.
- El resto de entidades acreditadas que den cobertura a reclamaciones de consumo de todos los sectores económicos, podrán conocer igualmente de este tipo de litigios, siempre que ambas partes se hayan sometido voluntariamente al procedimiento.
- El Gobierno debía remitir a las Cortes Generales, en el plazo de ocho meses desde la entrada en vigor de la Ley 7/2017 un proyecto de ley que regulase el sistema institucional de protección del cliente financiero, así como su organización y funciones.
- En este tiempo los servicios de reclamaciones de BdE, CNMV y DGS han acomodado su funcionamiento y procedimientos para garantizar su independencia organizativa y funcional.

¿Qué ha ocasionado dicho retraso?

Dónde estamos en la tramitación

- Audiencia Pública finalizada el 12 de mayo de 2022.
- Pendiente:
 - Tramitación interna dentro de la administración:
 - Informe de la Abogacía del Estado.
 - Informe del resto de Departamentos Ministeriales.
 - Conformidades Internas en el Ministerio de Asuntos Económicos, Informe de la Secretaría General Técnica.
 - Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa.
 - 1ª vuelta Consejo de Ministros.
 - Consejo de Estado.
 - 2ª vuelta de Consejo de Ministros y remisión a Cortes Generales.
 - Tramitación Parlamentaria.

Voluntad política

Empezando por el final: Disposición derogatoria

- Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en esta ley y, en particular:
 - el artículo 30 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero.
 - el artículo 31 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible.
 - 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.

Objeto y definiciones

■ Objeto:

- Crear la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero.
- Establecer el sistema de resolución extrajudicial de controversias surgidas entre las entidades financieras y los clientes financieros.
- Impulsar la educación financiera.

■ Definición de:

- Cliente financiero: Se considera cliente al cliente potencial ➡ persona que haya tenido un contacto precontractual directo con la entidad para la prestación de un servicio financiero a iniciativa de cualquiera de las partes.
- 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.

Definiciones

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

Ámbito de aplicación

- A toda reclamación alegada por uno o varios clientes financieros frente a una o varias entidades financieras para que restituyan o reparen sus intereses o derechos, cuando estos hayan 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 la abusividad de cláusulas contractuales.
- Quedan excluidas las reclamaciones relativas a:
 - Contratos de grandes riesgos, excepto en el caso de los seguros de vehículos marítimos, lacustres y fluviales y de su responsabilidad civil, cuando el tomador o el asegurado tengan la consideración de consumidor;
 - Seguros colectivos o planes de pensiones que instrumenten compromisos por pensiones de las empresas con sus trabajadores o beneficiarios, que no se refieran a la condición de cliente de servicios financieros de las entidades aseguradoras o de entidades gestoras de fondos de pensiones.

Autoridad: Organización y Funciones

- La Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar. Actúa con autonomía y plena independencia en el cumplimiento de sus fines.
- 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.
- La Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero estará regida por un Consejo Rector.

El Consejo Rector

- El Consejo Rector estará compuesto por:
 - Las personas titulares de la Presidencia y de la Vicepresidencia
 - Dos consejeros o consejeras electos,
 - Un consejero o consejera representante del Banco de España,
 - Un consejero o consejera representante de la Comisión Nacional del Mercado de Valores,
 - Un consejero o consejera representante de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones
 - La persona titular de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional.
- Los consejeros o las consejeras representantes del Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores, y Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones y la persona titular de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional tendrán el carácter de consejeros natos.
- La persona titular de la Presidencia tendrá voto de calidad en caso de empate.

Funcionamiento por secciones y vocalías

- Las Secciones son los órganos colegiados competentes para resolver las reclamaciones, una vez instruidos los procedimientos por las Vocalías. Composición impar 3 o más vocales.
- Sección especial. Compuesta por 5 miembros. Resolverá motivadamente:
 - Las cuestiones previas de unificación de criterio.
 - El incidente de recusación.
 - Cualesquiera otras cuestiones novedosas, especialmente complejas o que afecten a diferentes tipos de servicios financieros.
- Los Vocales instruirán los expedientes de las reclamaciones que les sean asignadas conforme a las reglas de reparto y elevarán el expediente junto con una propuesta de resolución a la Sección correspondiente.
- El Comité Consultivo es el órgano de asesoramiento de la Autoridad. Compuesto por la persona titular de la Presidencia, de la Vicepresidencia y nueve miembros:
- El informe del Comité Consultivo será preceptivo en relación con:
 - La aprobación y modificación del Reglamento de régimen interior.
 - La aprobación de proyectos de normas legales y reglamentarias que afecten a las normas de conducta.
 - La aprobación del Informe anual de actividad previsto en el artículo 46.

Principios de funcionamiento

- ▀ Independencia e imparcialidad.
- ▀ Conocimientos y competencias.
- ▀ Confidencialidad.
- ▀ Cooperación en la resolución de controversias transfronterizas.
- ▀ Colaboración con otras autoridades y órganos administrativos.

Tramitación de las reclamaciones: Comparativa Orden ECC 2502/2012

- Mantenimiento de la obligación de presentar una reclamación previa ante el servicio de atención a la clientela o el defensor de la clientela: Novedades en el plazo.
- Los clientes financieros que sean personas jurídicas y sus representantes estarán obligados a presentar las reclamaciones y a relacionarse con la Autoridad a través de medios electrónicos.
- El vocal iniciará la tramitación por riguroso orden de llegada. Ante deficiencias o la necesidad de aportar documentación adicional se darán 10 días hábiles como plazo de subsanación. Si no desistimiento.
- La entidad dispondrá de 15 días hábiles desde la remisión por parte del vocal de copia de la reclamación y de los documentos aportados por el cliente para presentar las alegaciones y documentación que tenga por conveniente.
- Se mantiene que las reclamaciones podrán acumularse a efectos de su tramitación en los supuestos previstos en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, o cuando cumpliendo las reglas de identidad o conexión en cuanto a las pretensiones previstas en dicho precepto, sea expresamente solicitada por la persona, entidad u organización.

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 presenciales, telefónicos o telemáticos para el servicio 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.
- Implica modificaciones de la normativa sectorial a través de las disposiciones finales del Anteproyecto.

Principios

- El procedimiento para la resolución de las reclamaciones se ajustará a los principios de imparcialidad, independencia, transparencia, contradicción, legalidad, libertad de prueba, eficacia y celeridad.
- Los Vocales de la Autoridad sólo podrán entrar a conocer sobre aquellos hechos y circunstancias sometidos expresamente a su resolución y de aquellas otras derivadas de las mismas.
- 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 y deberá aportar a la Autoridad la documentación precontractual y contractual.
- Las entidades financieras estarán obligadas a conservar la documentación precontractual y contractual 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. **Motivo de infracción.**

Legitimación activa y pasiva

- Legitimación activa:
 - Todos los clientes que estén debidamente identificados.
 - En su condición de clientes de entidades financieras: los inversores institucionales cuando actúen en defensa de los intereses particulares de sus clientes, ya sean partícipes, inversores, tomadores de seguros, asegurados, beneficiarios, terceros perjudicados o derechohabientes de cualquiera de ellos, así como partícipes y beneficiarios de planes de pensiones.
 - Las asociaciones y organizaciones representativas de legítimos intereses colectivos de los clientes o potenciales clientes de entidades financieras.
 - Para la presentación de reclamaciones no es necesario contar con los servicios de abogado y procurador.
- Legitimación pasiva: Las reclamaciones podrán presentarse contra cualquier entidad financiera.

Inadmisión a trámite de la reclamación.

- Solo será posible la inadmisión de una reclamación en los supuestos previstos en el artículo 18.1 de la Ley 7/2017.
 - Si el cliente no hubiera presentado previamente la reclamación ante el servicio de atención a la clientela de la entidad financiera o no hubiera transcurrido el plazo de un mes desde su presentación.
 - Si la reclamación resultare manifiestamente infundada o no se apreciara afectación de los derechos y legítimos intereses del cliente.
 - Si el contenido de la reclamación fuera vejatorio.
 - Si el litigio hubiera sido resuelto o planteado ante un órgano jurisdiccional.
 - Si el cliente presentara ante la Autoridad la reclamación transcurrido más de un año desde la interposición de la misma ante la entidad o su servicio de atención a la clientela.
 - Si, tratándose de un procedimiento con resultado vinculante para el cliente, existen indicios racionales de delito, incluida la responsabilidad por daños y perjuicios directamente derivada de ellos.
- La inadmisión a trámite de las reclamaciones por alguna de las causas indicadas se pondrá de manifiesto al interesado motivadamente, dándole un plazo de diez días hábiles para que formule alegaciones. Cuando el cliente financiero hubiera formulado alegaciones y se mantengan las causas de inadmisión, se le notificará la resolución final de la inadmisión adoptada en un plazo de diez días. Contra la misma no cabrá recurso administrativo alguno.

Plazos

- La persona titular de la Vocalía debe instruir el expediente y trasladar a la Sección la propuesta de resolución del expediente de reclamación dentro del plazo máximo de 60 días naturales a contar desde el momento en el que haya recibido la documentación completa.
- La Sección dictará la resolución y la notificará a las partes dentro de un plazo máximo de 30 días naturales a contar desde el momento en que reciba la propuesta de resolución.
- En caso de litigios de índole particularmente compleja, el o la Vocal instructor y la Sección podrán acordar de manera motivada la ampliación de sus respectivos plazos máximos de instrucción y resolución previstos en los apartados anteriores, sin que el total de ambas ampliaciones pueda superar los 90 días naturales. En todo caso, el o la Vocal instructor informará expresamente a las partes de la ampliación de dicho plazo. Contra la ampliación de plazo no cabrá recurso alguno.
- La falta de notificación de la resolución en plazo tendrá efecto desestimatorio del motivo de la reclamación. Silencio negativo.
- 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.

Efectos de la presentación

- 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.
- Esto 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.
- La presentación de la reclamación ante el servicio de atención a la clientela de la entidad financiera y subsiguientemente ante la Autoridad interrumpe el plazo de prescripción para el ejercicio de las correspondientes acciones judiciales, hasta la emisión de la correspondiente resolución.

La resolución

- La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá, en derecho, la controversia, pudiendo fijar la correspondiente indemnización a favor del reclamante.
- Cuando el importe reclamado sea inferior a 20.000 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.
- Cuando el importe de la reclamación sea igual o superior a 20.000 euros, las resoluciones no serán vinculantes para ninguna de las partes.
- Si la resolución cuando el importe de la reclamación es igual o superior a 20,000 euros fuera desfavorable a la entidad, esta deberá comunicar expresamente, en el plazo de 30 días desde la notificación, la aceptación o no de la misma, así como aportar, en su caso, la justificación documental de haber rectificado su situación con el cliente.
- En caso de su no aceptación, deberá razonar motivadamente su decisión.
- 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 apreciada 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.

Cuestión previa de unificación de criterio.

- Una vez instruida la reclamación y con carácter previo a su resolución por la Sección, podrá plantearse una cuestión previa de unificación de criterio ante la Sección Especial:
- Por la Sección respecto a reclamaciones basadas en hechos, pretensiones y fundamentos sustancialmente iguales en las que se hubiese llegado a resoluciones distintas.
- Por la persona titular de la Presidencia, motivada y excepcionalmente, en aquellas reclamaciones que afecten a una pluralidad de reclamantes, que afecten a distintos tipos de servicios financieros o ámbitos de competencia de las salas, en las que no exista un criterio previo fijado por la Sección Especial y cuando concurren razones de índole técnica, jurídica o de interés público que lo justifiquen.
- El planteamiento de la cuestión previa de unificación de criterio suspenderá el curso de las actuaciones.
- La Sección de la que procede la reclamación podrá acordar la ampliación del plazo para resolver dentro de lo previsto en el artículo 39.3.

Recurso contencioso-administrativo y costas procesales

- Las resoluciones vinculantes de la Autoridad pondrán fin a la vía administrativa y no serán susceptible de recurso de reposición. Cualquiera de las partes podrá recurrir dichas resoluciones vinculantes ante la jurisdicción contencioso-administrativa.
- En cuanto a las costas procesales:
- Cuando alguna de las partes no aceptase, por cualquier motivo, la resolución de la Autoridad 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, soportará las costas del proceso judicial.

Régimen sancionador

- Las entidades financieras, así como quienes ostenten cargos de administración o dirección en las mismas, que infrinjan lo previsto en los artículos 33.5, 35.3, 35.4 y 41.2 incurrirán en responsabilidad administrativa sancionable.
- Constituyen infracciones graves:
 - Incumplir las obligaciones de remisión a la Autoridad de las alegaciones y documentación precisas a través de medios electrónicos, 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.
 - 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 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.
 - Incumplir las resoluciones de la Autoridad 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.
- Constituyen infracciones leves los hechos tipificados como infracciones graves cuando los incumplimientos no puedan estimarse como especialmente relevantes 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.
- Procedimiento sancionador de la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común.

Sanciones y prescripción

- Sanciones por la comisión de infracciones graves.
 - La Autoridad podrá imponer 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.
 - Adicionalmente, la Autoridad podrá imponer como medida accesoria una sanción de amonestación pública con publicación en el «BOE» de la identidad del infractor, la naturaleza de la infracción y la sanción impuesta.
- Sanciones por la comisión de infracciones leves.
 - La Autoridad podrá imponer 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.
- Las infracciones graves prescribirán a los cuatro años y las leves a los dos años.
- El plazo de prescripción se contará desde la fecha en que la infracción hubiera sido cometida. En las infracciones derivadas de una actividad u omisión continuadas, la fecha inicial del cómputo será la de finalización de la actividad o la del último acto con el que la infracción se consume.

Tasa por la resolución de reclamaciones

- La Autoridad exigirá en todo el territorio español una tasa por la resolución de reclamaciones.
- Hecho imponible: la resolución de reclamaciones.
- Devengo: La tasa se devengará en el momento de la admisión de la reclamación.
- Sujetos pasivos: Las entidades financieras.
- Cuota tributaria: 250 euros por reclamación admitida.
- Ajuste de la cuota tributaria. El Gobierno podrá introducir modificaciones en la cuota de la tasa en la Ley de Presupuestos Generales del Estado que corresponda, a fin de conseguir un mayor grado de adecuación entre la cuantía total recaudada y el coste del servicio prestado por la Autoridad.

Régimen transitorio de tramitación de reclamaciones.

- Hasta que se produzca el nombramiento de las personas titulares de la Presidencia y la Vicepresidencia de la Autoridad y la disponibilidad de las dotaciones económicas y presupuestarias necesarias para la plena operatividad de ésta, los servicios de reclamaciones o unidades administrativas equivalentes de las autoridades de supervisión seguirán realizando las funciones que tengan encomendadas. En particular, continuarán resolviendo las reclamaciones presentadas de acuerdo con la normativa vigente antes de la entrada en vigor de esta ley.
- Hasta el momento en el que se dicte el desarrollo reglamentario al que hace referencia el artículo 34.1, el procedimiento de tramitación de las reclamaciones se realizará de conformidad con lo establecido en los artículos 5, 6 y 11 del Orden ECC/2502/2012, en cuanto no se oponga a lo establecido en esta ley y la Ley 7/2017, de 2 de noviembre.
- En el momento en el que se produzca el nombramiento de las personas titulares de la Presidencia y la Vicepresidencia de la Autoridad y la disponibilidad de las dotaciones económicas y presupuestarias necesarias para la plena operatividad de ésta quedarán suprimidos 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.

Disposición transitoria segunda. Procesos judiciales en curso.

- Los clientes que fuesen litigantes en un proceso ante los tribunales civiles sobre cualquier asunto cuya resolución es competencia de la Autoridad, podrán desistir unilateralmente del juicio antes de que haya recaído sentencia, para someter el asunto objeto del proceso a la Autoridad.
- El desistimiento ejercido con la finalidad anterior no requerirá el consentimiento del demandado y no se condenará en costas a ninguno de los litigantes.
- Junto al escrito de desistimiento, el cliente demandante deberá presentar el justificante de la presentación de la reclamación y copia de ésta.
- El cliente deberá hacer constar su intención de desistir del proceso civil en la reclamación y remitir a la Autoridad copia del escrito de desistimiento en el plazo de 10 días hábiles desde la presentación de la reclamación.
- La falta de presentación del escrito de desistimiento supondrá la inadmisión a trámite de la reclamación.