

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA INDEPENDIENTE DE DEFENSA DEL CLIENTE FINANCIERO

IPN/CNMC/039/22

5 de octubre de 2022

www.cnmc.es

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA INDEPENDIENTE DE DEFENSA DEL CLIENTE FINANCIERO

EXPEDIENTE Nº: IPN/CNMC/039/22

PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D.^a María Ortiz Aguilar

D.^a María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.^a Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiú García-Ovies

En Madrid, a 5 de octubre de 2022

Vista la solicitud de informe del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, en relación con el Anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero (APL), que se recibió en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 26 de septiembre de 2022, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, el PLENO acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

El APL pretende crear la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero (ADCF) y reforzar, con ello, los instrumentos existentes de defensa a disposición de los clientes en el ámbito financiero. Estos instrumentos se vienen desarrollando en dos ámbitos: por un lado, el cumplimiento general de la normativa de conducta que define las relaciones entre las entidades financieras y sus clientes y, por otro lado, las vías de reclamación extrajudicial para resolver conflictos individuales entre los clientes y sus entidades financieras¹.

Atendiendo a este segundo aspecto, la creación de la ADCF supondrá la puesta en marcha de un mecanismo de resolución de controversias entre las entidades financieras y sus clientes a través de una única autoridad administrativa, dotada de autonomía e independencia y cuyas resoluciones serán vinculantes para las entidades financieras cuando las reclamaciones estén por debajo de una determinada cuantía.

Con la creación de la ADCF, se da respuesta a la previsión contenida en la [Directiva 2013/11/UE, de 21 de mayo, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo](#), de promover la creación de este tipo de entidades independientes que se ocupen de la resolución de controversias entre las entidades y los clientes de manera alternativa a los procesos judiciales.

En este sentido, [la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la citada Directiva](#) prevé en su disposición adicional primera la creación de una única entidad para la resolución, con carácter vinculante o no, de litigios de consumo en el sector financiero, obligando a las entidades financieras a participar en dichos procedimientos. La creación de esta autoridad se prevé también en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR).

El APL, por tanto, dando respuesta a las previsiones normativas citadas, pretende crear una única autoridad con competencias para la resolución de controversias entre las entidades financieras y sus clientes, teniendo, por

¹ De acuerdo con lo indicado en la Exposición de Motivos del APL, el primer nivel de actuación se refiere a los compromisos que cada entidad asume con sus clientes, que queda conformado por la normativa de conducta exigible a las entidades financieras, los compromisos singulares asumidos por estas, las medidas de autorregulación, las buenas prácticas y los usos financieros.

primera vez, sus resoluciones carácter vinculante en algunos casos, y estando las entidades obligadas a participar en los citados procedimientos².

La creación de la ADCF debe ser puesta en conexión con los servicios de reclamaciones del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGSFP). De esta manera, el sistema institucional de resolución extrajudicial de conflictos planteados por los clientes ante las entidades financieras queda integrado por la ADCF y los servicios de atención a la clientela y defensores de la clientela de dichas entidades. Bajo el sistema que se configura en el APL, el cliente financiero debe plantear inicialmente su queja o reclamación ante estos servicios y solo en el caso de que su pretensión no sea atendida podrá acudir a la ADCF³.

En lo que se refiere, por otro lado, a la regulación normativa relativa a los compromisos que cada entidad asume con sus clientes, el APL introduce el **principio de atención personalizada**, que tiene en consideración la edad de la persona a la que se dirige, las características del lugar geográfico en el que reside y su nivel de competencias digitales, entre otras. Además, el APL pretende impulsar la educación financiera de los clientes por medio de diferentes actuaciones y colaboraciones institucionales.

La CNMC ha llevado a cabo diversas actuaciones, desde la perspectiva de la promoción de la competencia y la regulación económica eficiente, referidas al análisis del sector financiero y de la protección de los consumidores.

Cabe mencionar el [IPN/DP/019/14](#) sobre el anteproyecto de Ley de ordenación, supervisión y solvencia de entidades aseguradoras y reaseguradoras, el [IPN/CNMC/003/15](#) sobre el anteproyecto de Ley de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión y el [IPN/CNMC/017/15](#) sobre el proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 11/2015, de 18 de junio, de recuperación y resolución de entidades de crédito y empresas de servicios de inversión.

² Tienen carácter vinculante las resoluciones que se refieran a incumplimientos de la normativa de conducta y en materia de cláusulas abusivas cuando el importe reclamado sea inferior a los 20.000€, no teniéndolo cuando se supere esta cantidad. Las resoluciones que se dicten sobre buenas prácticas y usos financieros no son vinculantes en ningún caso (artículos. 42 y 43 APL).

³ El art. 32 del APL prevé que el cliente podrá presentar su reclamación ante la ADCF cuando la presentada ante el servicio de atención o ante el defensor de la clientela sea inadmitida, desestimada total o parcialmente o no haya sido resuelta en plazo.

Entre los informes más recientes, cabe citar el [IPN/CNMC/047/21](#), sobre el anteproyecto de Ley por la que se regulan los servicios de atención a las personas consumidoras y usuarias que actúan en calidad de clientela, el [IPN/CNMC/027/21](#), sobre el anteproyecto de Ley por el que se modifica el texto refundido de la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios y otras leyes complementarias, así como el [IPN/CNMC/009/15](#) sobre el anteproyecto de Ley de resolución alternativa de conflictos de consumo.

Asimismo, cabe citar el Estudio [E/CNMC/003/21](#), sobre el servicio de retirada de efectivo a través de cajeros automáticos, de evidente interés por el conjunto de recomendaciones que ofrece para la lucha contra la exclusión financiera.

2. CONTENIDO

El APL tiene por objeto esencialmente la creación de la ADCF, el establecimiento de un sistema público de resolución extrajudicial de controversias y el fomento de la educación financiera. Consta de una Exposición de Motivos, 65 artículos agrupados en cinco Títulos y un Título preliminar, seis disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y doce disposiciones finales.

El Título preliminar (artículos 1 a 4 *Disposiciones generales*) se ocupa de delimitar su objeto y finalidad, las definiciones que se emplearán a lo largo del todo el texto, el ámbito de aplicación de la ley, de la que quedan expresamente excluidas las reclamaciones relativas a la aplicación de los artículos 1 y 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y los artículos 101 y 102 del TFUE, así como el carácter de irrenunciables de los derechos que asisten a los clientes.

El Título I (artículos 5 a 7 *Sistema de resolución extrajudicial de conflictos*) establece el citado sistema, su régimen jurídico, así como el tratamiento de los datos personales.

El Título II (artículos 8 a 49 *Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero*) está dividido en 6 capítulos. Crea la citada Autoridad y regula su organización, su régimen jurídico y de personal, los principios que informan su funcionamiento, el procedimiento de tramitación de las reclamaciones, la información que suministrará la ADCF, tanto con carácter general, como en su informe anual de actividad, así como el control parlamentario al que queda sometida.

El Título III (artículos 50 a 53 *Cooperación con otros órganos*) regula la cooperación de la ADCF con el Ministerio de Asuntos Económicos y

Transformación Digital, el Ministerio de Consumo y las autoridades supervisoras de conducta en el sector financiero, en el suministro mutuo de la información necesaria para el ejercicio de sus funciones.

El Título IV (artículos 54 y 55 *Promoción de la educación financiera*) regula distintos mecanismos para impulsar la educación financiera de la ciudadanía a través de diversas iniciativas y colaboraciones institucionales.

El Título V (artículos 56 a 65 *Régimen sancionador*) regula el régimen de infracciones y sanciones. Las infracciones podrán ser leves y graves y las sanciones tendrán un importe máximo de 2 millones de euros, las graves y un importe máximo de 500.000 euros, las leves, prescribiendo las graves a los cuatro y las leves a los dos años.

La disposición adicional primera establece la tasa exigible a las entidades financieras por la resolución de las reclamaciones previstas en el APL, siendo su cuantía 250€ por reclamación admitida. De acuerdo con lo indicado en la Exposición de Motivos, además de financiar la actividad de la ADCF, servirá de incentivo para que las entidades financieras resuelvan las controversias de forma amistosa, sin necesidad de acudir, por tanto, a la nueva autoridad.

La disposición adicional segunda regula la publicidad del sistema de resolución de controversias estableciendo las medidas para su difusión y conocimiento por parte de los clientes financieros.

La disposición adicional tercera se refiere a la posibilidad de que la ADCF celebre contratos de servicios, encargos a medios propios, convenios de colaboración o de encomiendas de gestión con órganos o entidades públicas o privadas cuando por causa del volumen de reclamaciones se requiera contar temporalmente con medios personales adicionales.

Las disposiciones adicionales cuarta, quinta y sexta se refieren respectivamente a obligación de la ADCF de elaborar un informe de impacto del sistema de resolución de controversias en el plazo de un año desde su entrada en vigor, a la función de asistencia jurídica a la ADCF que se encomienda a la Abogacía del Estado y a las obligaciones que debe cumplir esta Autoridad cuando realice algunas de las actuaciones previstas en el PRTR.

Las disposiciones transitorias primera, segunda y tercera se refieren al régimen transitorio aplicable a la tramitación de las reclamaciones, a la regulación de los procesos judiciales en curso, y al primer mandato de los consejeros y consejeras electos. Por su parte, la **disposición transitoria cuarta**

determina que la puesta en funcionamiento de la ADCF se supedita a que disponga de una dotación presupuestaria propia en los PGE.

La disposición derogatoria única deroga varios artículos de dos disposiciones, así como la norma que 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, salvo lo referido a la presentación y tramitación de consultas, que permanecerá en estas autoridades supervisoras.

Las doce disposiciones finales llevan a cabo ciertas modificaciones legislativas para adecuar su regulación a las previsiones del APL: se introduce la tasa por la resolución extrajudicial de conflictos ya reseñada y se atribuye a la Audiencia Nacional la competencia para conocer los recursos contra las resoluciones dictadas por la ADCF. Asimismo, se introduce dentro del marco de funcionamiento de las entidades financieras el **principio de atención personalizada** entendiéndose ésta como la que tiene en cuenta: la edad de la persona a la que se está prestando los servicios, las características de la zona geográfica en la que reside en términos de población y el nivel de competencias digitales de dicha persona, entre otros aspectos.

En esta misma línea, se incluye la obligación de las entidades de crédito de remitir al Banco de España datos sobre inclusión financiera, entre los que cabe citar la distribución territorial de cajeros automáticos por municipios y entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio o las características de las oficinas bancarias, entre otros.

Por último, las disposiciones adicionales también se ocupan de designar a la autoridad competente para la acreditación de entidades de resolución alternativa en el sector financiero, de establecer la condición de alto cargo a las personas titulares de la Presidencia y la Vicepresidencia de la ADCF, así como del título competencial, el desarrollo normativo y la entrada en vigor de la Ley que se prevé al día siguiente de su publicación en el BOE.

3. VALORACIÓN

3.1. Observaciones generales

El sector financiero tiene enorme relevancia para el correcto funcionamiento de las economías de mercado, dado su carácter vertebrador y sistémico. A grandes rasgos, el sector se caracteriza por la existencia de importantes fallos de mercado – entre otros, información asimétrica, externalidades, poder de

mercado – que justifican la existencia de una intensa regulación y supervisión por parte del sector público.

La competencia en el mercado es una de las principales formas de mejorar la calidad de los servicios recibidos por los clientes financieros. La competencia otorga mayor capacidad de elección real a los clientes, y, así, estimula a las entidades financieras a mejorar la calidad de sus servicios, incluyendo la interacción con los clientes y los procesos de atención al cliente. Ello no obsta para que sea conveniente complementar los mecanismos de fomento de la competencia con mecanismos directos de protección de los clientes.

Desde la perspectiva de la relación del cliente con las entidades financieras, la regulación articula diferentes instrumentos de protección, entre los que cabe mencionar el Fondo de Garantía de Depósitos (como mecanismo de cobertura ante situaciones concursales de las entidades de crédito), el Fondo de Garantía de Inversiones (que ofrece a los clientes una cobertura de una indemnización en caso de que la entidad financiera entre en situaciones concursales) y las reclamaciones de personas físicas o jurídicas ante posibles comportamientos inadecuados de las entidades financieras.

Por lo que se refiere a los mecanismos de reclamaciones, el legislador ha configurado un sistema heterogéneo, compuesto por diferentes vías de reclamación ante el Banco de España, la CNMV y la DGSFP, en función del ámbito competencial de cada uno de ellos. El APL tiene por objeto la instauración de un sistema centralizado de resolución extrajudicial de controversias surgidas entre las entidades financieras y sus clientes, así como impulsar la educación financiera.

La CNMC considera que la articulación de mecanismos ágiles, justos y eficaces de resolución de controversias contribuye a que los operadores económicos (particulares y empresas) puedan reducir costes en el ejercicio de las actividades económicas o profesionales y mejora la eficiencia económica y la competitividad de las empresas.

Por todo ello, en términos generales, **la iniciativa normativa recogida en este anteproyecto es valorada de forma positiva**, sin perjuicio de ciertos aspectos que son susceptibles de mejora, recogidos en las observaciones particulares.

3.2. Observaciones particulares

3.2.1 Interacción de la nueva Autoridad con la CNMC (artículos 30 y 50 y ss.)

El anteproyecto de Ley recoge en su artículo 30 (Colaboración con otras autoridades y órganos administrativos) que:

“La Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero pondrá en conocimiento de las autoridades competentes, administrativas o judiciales, cualquier hecho o conducta sobre la que existan, respectivamente, indicios razonables de constituir ilícito administrativo o penal. En particular, en el ámbito administrativo, comunicará los hechos o conductas a las autoridades supervisoras o de consumo con competencia sancionadora sobre las entidades que operan en los mercados financieros, según tengan aquella atribuida en cada momento por la legislación vigente”.

Por su parte, en el Título III se incluyen tanto el artículo 50 (Cooperación con el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el Ministerio de Consumo, y las autoridades supervisoras de conducta en el sector financiero) como el artículo 51, que precisa:

“...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 u organismo de consumo 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”.

Sin perjuicio de que el anteproyecto centra las relaciones de la ADCF con las demás autoridades de supervisión financiera (el Banco de España, la CNMV y la DGSFP), existen supuestos en los que la ADCF puede tener conocimiento de hechos que constituyan indicios de ilícitos de la legislación de competencia. Por ejemplo, en el APL se recogen menciones a conductas abusivas, que, en algunos supuestos, podrían llegar a constituir también infracciones de competencia⁴.

⁴ De acuerdo con el artículo 2.6: “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: a) que dicha cláusula u otra de idéntica significación haya sido declarada nula por abusiva por la jurisprudencia del

Por ello, se recomienda que el anteproyecto recoja la obligación de que la ADCF ponga en conocimiento de la CNMC cualquier hecho o conducta sobre la que existan, respectivamente, indicios razonables de constituir ilícito administrativo desde la perspectiva de competencia.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El APL de creación de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero instaura un sistema centralizado de resolución extrajudicial de controversias surgidas entre las entidades financieras y sus clientes, e impulsa la educación financiera⁵.

Esta Comisión considera que la articulación de mecanismos ágiles, justos y eficaces de resolución de controversias contribuye a que los operadores económicos (particulares y empresas) puedan reducir costes en el ejercicio de las actividades económicas o profesionales y mejora la eficiencia económica y la competitividad de nuestras empresas, por lo que la iniciativa se valora de forma positiva.

Sin perjuicio de lo anterior, se ha identificado el siguiente aspecto susceptible de mejora en el articulado:

- *Interacción de la nueva Autoridad con la CNMC.* Se recomienda que el anteproyecto recoja la obligación de que la ADCF ponga en conocimiento de la CNMC cualquier hecho o conducta sobre la que existan, respectivamente, indicios razonables de constituir ilícito administrativo desde la perspectiva de competencia.

Tribunal Supremo, b) que dicho carácter resulte de una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que resuelva específicamente sobre la materia”.

⁵ Artículo 1 APL.