

**ALEGACIONES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES
Y USUARIOS (CCU)**

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

Sesión ordinaria del Pleno de 31 de mayo de 2022

**ALEGACIONES DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS (CCU) AL
ANTEPROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA AUTORIDAD
ADMINISTRATIVA INDEPENDIENTE DE DEFENSA DEL CLIENTE
FINANCIERO**

En cumplimiento al trámite de audiencia previsto en el artículo 39 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, y del artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se procede por parte de este Consejo a realizar las siguientes ALEGACIONES al Anteproyecto de Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero, que seguidamente se relacionan.

ALEGACIONES - CONSIDERACIONES GENERALES:

1. PRESENTACIÓN:

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 la falta de eficacia de los sistema de reclamaciones del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, 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 del CCU como 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 la CNMV y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, 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/UE¹, sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo, y pese a la obligación que en la transposición de esta Directiva se impuso al Gobierno (la disposición adicional primera de la Ley 7/2017² imponía la presentación, en ocho 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 así como su organización y funciones"), éste venía adoleciendo de una intervención decidida y profunda sobre la materia.

Quedan algunas dudas con este Anteproyecto de Ley: ¿Quién ejerce la legitimación colectiva que tienen numerosísimos entes públicos y privados? ¿Qué persona consumidora denunciante de algún abuso ha sido repuesta en su libertad en el procedimiento sancionador? ¿Dónde están los fiscales delegados de consumo? ¿Qué empresas se avienen a negociar o cuanto menos a dialogar con las asociaciones de personas consumidoras y su Consejo? Eso por no contar su contumaz negativa a someterse al Sistema Arbitral de Consumo y, en cambio, mantener una defensa numantina de sus abusos con todos los medios jurídicos dilatorios a su alcance, con todo su poder de lobby en el Gobierno.

2. ANTECEDENTES:

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

- La Ley 44/2002³, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero.
- La Ley 2/2011⁴, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.
- La Orden ECC/2502/2012⁵, 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.

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.

¹ Véase: <https://www.boe.es/doue/2013/165/L00063-00079.pdf>

² Véase: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2017/BOE-A-2017-12659-consolidado.pdf>

³ Véase: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2002/BOE-A-2002-22807-consolidado.pdf>

⁴ Véase: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A-2011-4117-consolidado.pdf>

⁵ Véase: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2012/BOE-A-2012-14363-consolidado.pdf>

3. 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 se refiere expresamente a 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 en mayor profundidad, máxime en un contexto como el actual de grave deterioro de los derechos de las personas consumidoras y usuarias de servicios financieros. Buena parte de este deterioro tiene su origen en el hecho de que estas resoluciones no tengan carácter vinculante.

4. HAY QUE FOMENTAR LA PARTICIPACIÓN 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 para 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 inclina 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 las personas consumidoras 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 Verde⁶ sobre el acceso de los consumidores a la justicia y solución de litigios en el mercado único.

En este sentido, deben destacarse otros textos que, aunque siendo antiguos, contienen planteamientos y visiones a tener en cuenta, como la Recomendación 98/257/CE⁷ 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/CE⁸ de la Comisión relativa a los principios aplicables a los organismos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo, disposiciones 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.

5. 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 las organizaciones de consumidores y usuarios presentes en el CCU⁹, 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 siglo XX han padecido los usuarios de los servicios 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.

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,

⁶ Véase: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:51993DC0576&from=ES>

⁷ Véase: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998H0257&from=ES>

⁸ Véase: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001H0310&from=ES>

⁹ Véase: [Manifiesto del CCU](#): El CCU reclama a las administraciones de consumo un mayor apoyo para que las legislaciones sectoriales favorezcan a los consumidores y usuarios.

Véase: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2009/BOE-A-2009-5391-consolidado.pdf>

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.

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 2/2009¹⁰, 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 juicio del CCU, 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 las personas consumidoras de las propias entidades que operan en el mercado.

El CCU, asimismo, quiere dejar constancia de la siguiente consideración, la concesión de préstamos es una actividad no sometida a la regulación bancaria ni sujeta a autorización o registro. Como consecuencia de ello han surgido multitud de empresas que ofrecen préstamos de pequeñas cuantías, a devolver en plazos cortos. La solicitud suele hacerse online y la respuesta sobre la viabilidad del préstamo se recibe en poco más de un día.

Este tipo de entidades solo están sometidas a la Ley 16/2011¹¹ de contratos de crédito al consumo. La mayoría de las obligaciones que impone esta ley se refieren a la información previa que el prestamista debe proporcionar al consumidor, a la forma del contrato, el contenido del mismo y a la forma de calcular la tasa anual equivalente.

Al tratarse de empresas no sujetas a la supervisión del Banco de España no les es aplicable la Orden ECO/734/2004¹², de 11 de marzo, sobre los departamentos y servicios de atención al cliente y el defensor del cliente en las entidades financieras. Por tanto, en caso de conflicto con la entidad no existe ningún mecanismo de resolución previo a la vía judicial.

¹⁰ Véase: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2009/BOE-A-2009-5391-consolidado.pdf>

¹¹ Véase: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2011/BOE-A-2011-10970-consolidado.pdf>

¹² Véase: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2004/BOE-A-2004-5290-consolidado.pdf>

La oferta de este tipo de préstamos se dirige a los colectivos más vulnerables, normalmente personas con problemas económicos que no tienen acceso a crédito por otras vías. Por ello aplican tipos de interés que pueden ser abusivos en muchos casos, como así lo han considerado múltiples sentencias. A modo de ejemplo podemos citar la sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid de 08.10.2021 que estima como inadmisibles y manifiestamente usuarios intereses que oscilan entre el 2549% y el 3142% anual, o la de la Audiencia Provincial de Barcelona de 17.11.2021 que se pronuncia en los mismos términos ante dos préstamos con unas TAEs de 3752 % y 2259 %.

Hay que recordar que, sobre la legislación represiva de la usura, el Tribunal Supremo ha dictado dos sentencias relevantes, ambas del pleno, la núm. 628/2015¹³, de 15 de noviembre y la núm. 149/2020¹⁴ de 4 de marzo. A pesar de ello las empresas que ofrecen microcréditos siguen ofreciendo intereses muy por encima de la media del mercado, sin atender a la jurisprudencia y sin que el consumidor tenga otra opción que reclamar por la vía judicial.

Por todo ello consideramos que es necesario incluir expresamente dentro del ámbito de aplicación todos los servicios financieros, con independencia de que sean servicios prestados por entidades financieras o servicios prestados por empresas no sujetas a supervisión ni sometidas a regulación bancaria.

6. POSICIONES Y PROPUESTAS RESPECTO A ALGUNOS DE LOS ASPECTOS MÁS DETERMINANTES DEL ANTEPROYECTO

A expensas de una mayor profundización, en las consideraciones específicas al articulado se vierten unas primeras consideraciones y propuestas de fondo que el Consejo desea poner de manifiesto en relación con elementos de calado en la determinación de un sistema de reclamaciones eficaz y en la definición de las funciones y funcionamiento de la propia Autoridad.

- **De la ampliación del ámbito de aplicación de la ley**

El CCU demanda que, para poder cumplir con la finalidad que se propone, resulta fundamental ampliar los conceptos definidos en la redacción del artículo segundo del anteproyecto.

En este sentido, el artículo 2.2.c) contempla en la definición de *entidades financieras*, todas las personas físicas o jurídicas sujetas a la Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la contratación con consumidores y usuarios de

¹³ Véase: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/f5c5d897d5b0fc2d/20151201>

¹⁴ Véase: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/41fa53d36b3d0e98/20200305>

préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito.

No obstante, cabe reseñar que las empresas que prestan a los consumidores servicios de intermediación para la concesión de contratos de préstamo o crédito sin ser entidades financieras están cada vez más presentes en las relaciones económicas que desarrollan los consumidores. Estas entidades llevan a cabo prácticas agresivas que vulneran y menoscaban los derechos de los consumidores con casi la misma relevancia que las entidades financieras.

Es por ello que desde este Consejo se estima necesario separar *los conceptos de entidad financiera y empresas de intermediación*, ampliando la redacción del artículo 2 del anteproyecto de Ley. Esta ampliación deberá ser contemplada igualmente el artículo 37 del anteproyecto, por cuanto determina la legitimación pasiva en el procedimiento de reclamación extrajudicial cuyo trámite es objeto de regulación

- **Del cliente potencial. Fase precontractual**

El régimen de la transparencia está integrado por un conjunto muy numeroso de obligaciones legales de información previa al contrato a cargo del profesional, cuyo cumplimiento debe vigilarse y su incumplimiento sancionarse en Derecho privado, con soluciones adecuadas, como la abusividad de la cláusula deficitaria de información y consecuente reparación al perjudicado por la conducta y la cláusula. Para reclamar no será necesario ser cliente del banco, basta ser cliente potencial, una solución que hay que aplaudir.

Es reconfortante ver como parece asentada en la mentalidad del regulador que los problemas del contrato financiero se tratan en dos planos y con dos conjuntos de normas, primero, la asimetría informativa con un conjunto de normas de transparencia que incluyen las normas de conducta, las buenas prácticas, las normas prudenciales y la autorregulación y, segundo, el mayor poder contractual de los bancos con el control del contenido de oficio.

La aparición objetivable de una fase precontractual, el reconocimiento de la asimetría informativa dentro de la misma y la sujeción del profesional a obligaciones legales para compensar esa asimetría, son rasgos del afloramiento de los tratos pre-liminares en el contrato de la distribución masiva, que es el rasgo más importante de la evolución del Derecho contractual social de nuestro tiempo.

En cuanto a las normas de información previa al contrato, al margen de su eficacia disciplinaria, tienen unos efectos jurídico-privados que estudiaremos

desde la perspectiva de las obligaciones de información previa al contrato y de la transparencia precontractual.

Otro problema es que al definir qué debe entenderse por reclamación se distingue entre el incumplimiento de las de las normas de conducta y la abusividad de la cláusula, artículos 2.3 y 3.1, cuando el incumplimiento de las normas de conducta es un caso especial de abusividad. El incumplimiento de las normas de transparencia de suyo da lugar a la nulidad por abusiva de la cláusula deficitaria de información.

Aquí todavía se está a tiempo de ligar el cumplimiento o incumplimiento por la empresa de sus obligaciones de información previa al contrato al carácter abusivo de las cláusulas. El incumplimiento de la obligación de información previa al contrato hace abusiva la cláusula deficitaria de información.

Esa falta de vínculo expreso es una laguna que rompe con la progresiva tradición jurídica española que viene consagrando, desde antes de la Constitución Española, la prevalencia de la publicidad más beneficiosa sobre el contenido contractual en los contratos por adhesión, ya sean B2C o B2B, y ahora, la nulidad de pleno derecho del incumplimiento de las obligaciones legales de transparencia.

El incumplimiento de la obligación de información previa al contrato se produce cuando la información precontractual no coincide ni se ajusta, en perjuicio del adherente, al contenido de la cláusula. La falta de ajuste revela el incumplimiento por el predisponente de una norma imperativa. El incumplimiento en perjuicio del adherente de esa norma hace abusiva la cláusula deficitaria de información.

Este sencillo y vigente régimen se olvida por el anteproyecto para el que las normas de transparencia y el régimen de las cláusulas abusivas se presentan como mundos separados y a juicio del CCU no lo son. Sirva como ejemplo de los efectos de ese vínculo, no por polémico menos válido, el siguiente: si el banco no informa con carácter previo a la formalización del contrato de la TAE, la TAE del contrato es nula, de suerte que el préstamo o crédito subsistirá, pero no devengará ni interés ni los demás conceptos que integran la TAE.

Por último, apuntar que la única violación de la norma imperativa sancionada con la nulidad por incumplimiento de información previa al contrato es la que perjudica al adherente no la que le beneficia, eso porque la norma no es absolutamente imperativa sino semiimperativa.

- **De la semiimperatividad**

La misma norma incluye la irrenunciabilidad de derechos de los clientes y el carácter semiimperativo de las normas de protección, artículo 4. El reconocimiento del carácter semiimperativo de las normas de protección devuelve a su cauce normativo, aunque no corrige el sesgo pro bancario de la Ley 5/2019¹⁵, de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario al establecer un, probablemente, inconstitucional carácter imperativo absoluto de normas que sólo benefician a los bancos, como las de interés de demora y vencimiento anticipado por impago de cuotas en la hipoteca. Las normas de protección no son para aumentar el poder de las empresas sino al contrario, para reequilibrar el contrato y el mercado, mediante la disminución de ese poder.

Por eso el CCU acoge favorablemente la declaración que el objeto y finalidad de la norma es aumentar la protección de las personas clientes. Una declaración repetida muchas veces e incumplida otras tantas, so capa de una neutralidad que sólo puede interpretarse en cuanto conduce al equilibrio del mercado por la disminución del poder contractual de la gran empresa, en aplicación estricta y justa de los principios de protección de las personas consumidoras y adherentes. No se trata de una obligación platónica de las administraciones, sino que es esencial para asegurar la defensa de los intereses de las personas consumidoras en el procedimiento.

En la misma línea semiimperativa se dice que la carga de la prueba del cumplimiento de las correspondientes obligaciones, contractuales y precontractuales corresponde a la empresa, artículo 35.3 y que la finalidad de todo el anteproyecto es aumentar y no disminuir los derechos de los usuarios de los servicios financieros, artículos 1.2 y 9. También se reconoce y regula, en múltiples artículos, el principio de prestación personalizada para atender los intereses de las personas más vulnerables.

- **De 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

¹⁵ Véase: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2019/BOE-A-2019-3814-consolidado.pdf>

daño o conflicto de carácter económico, sino que incorpore todas aquellas cuestiones relativas a los derechos de las personas consumidoras y usuarias, tanto desde el prisma legal como del contractual.

- **De las buenas prácticas**

La definición de buenas prácticas viene recogida en el artículo 2.5 del presente APL, pero 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 los usuarios de los negocios financieros. Además, esta propuesta de incorporación viene ya recogida en las actuales competencias de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

Con relación a este concepto, se propone incluir que, en cualquier caso, debe garantizarse la aportación de una información imparcial, transparente y veraz en la contratación, diferenciando servicios de marketing comercial.

- **De 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, artículo 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, la Autoridad deberá abordar no sólo la aplicación de la abusividad declarada por tribunales, sino la que ejerzan las autoridades de consumo, capacidad reconocida ya por el Tribunal Supremo, según sentencia nº 1.557/2017¹⁶, de fecha 16 de septiembre de 2017, que determinó, por medio de su Fundamento de Derecho Sexto que *"[e]l Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, no impone esa suerte de prejudicialidad civil para el ejercicio de la potestad sancionadora, toda vez que el ilícito administrativo que*

¹⁶ Véase:

<https://www.poderjudicial.es/search/TS/openCDocument/47c54a4d73e1a1967d573ebd499ff74c5968bd0f3f554740>

castiga, la introducción de cláusulas abusivas, es título suficiente para ejercer la potestad sancionadora. Sin perjuicio, naturalmente, de que la sanción impuesta sea luego impugnada ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo, que será en el que se pronuncie sobre la legalidad de la sanción administrativa impuesta, y por ello sobre el carácter abusivo de la cláusula, exclusivamente a esos efectos sancionadores.

Téngase en cuenta que el citado Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, se ha tomado la molestia de establecer el concepto de cláusula abusiva y catalogar los distintos tipos de abusos en los que pueden incurrir. Sin que el artículo 82 del expresado Texto Refundido, que cita la sentencia recurrida, imponga ese pronunciamiento previo de los jueces civiles, pues dicho precepto se refiere a la eventual subsistencia del contrato cuando ya ha habido una declaración judicial de nulidad de la cláusula abusiva.

Conviene precisar, en este sentido, que en el ejercicio de la potestad sancionadora lo que se ventila es si, con arreglo al indicado Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, se han incorporado o introducido en el contrato determinadas cláusulas que son abusivas, por reunir las exigencias y estar en las modalidades que describe el propio Texto Refundido, a los efectos de imponer la correspondiente sanción. Ese es el ámbito acotado para su ejercicio. No parece que tenga sentido que la Ley estatal detalle qué ha de entenderse, en qué consiste, y qué tipos de cláusulas abusivas hay, si no puede ejercer la potestad sancionadora cuando se acredite la transgresión que señala la Ley."

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.

- **De la prejudicialidad civil para declarar la abusividad**

Mucho peor es exigir para ello que exista jurisprudencia. Eso contradice el principio de equivalencia y la doctrina de la sala 3ª del Tribunal Supremo, lo que, unido a una rogación imperativa, no pueden suscitarse por la Autoridad Administrativa Independiente cuestiones ajenas a lo pedido, y al recordatorio incompleto de imparcialidad de la Autoridad, deja a la persona consumidora desasistida y da la razón a la abogacía que denuncia la indefensión del cliente.

Sin necesidad, el anteproyecto, vuelve a definir la cláusula abusiva, artículo 6.2, calificando el desequilibrio como injustificado además de importante, reiteración inútil ya que todo desequilibrio contra la buena fe es injustificado. Conforme al artículo 6.1 de la Directiva 93/13/CEE¹⁷, interpretado rectamente por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), la persona consumidora no tiene que ir a pleito para librarse de una cláusula abusiva. Este precepto del anteproyecto establece lo contrario, por tanto, debe ser eliminado. A esa razón se le añade la STS de 21 mayo 2019¹⁸ que permite a las autoridades administrativas apreciar, sin necesidad de sentencia previa, el carácter abusivo de una cláusula cuando ello sea necesario para el ejercicio de sus competencias.

Sujetar a prejudicialidad la apreciación de la abusividad de una cláusula es una disminución de derechos del cliente que se contradice directamente con la finalidad de la norma, que como hemos dicho es la de aumentar su protección.

La definición de cláusulas abusivas debe considerar como tales las que lo sean y en todo caso las establecidas por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, por una sentencia del TJUE o por sentencia firme inscrita en el Registro de Condiciones Generales de la Contratación. Obsérvese que lo que se propone es eliminar la jurisprudencia y la sentencia firme como requisito de abusividad a efectos administrativos, sin perjuicio que sean abusivas las cláusulas declaradas de ese modo.

Es otro error pretender que la abusividad haya sido declarada en STJUE ya que la competencia para esa declaración no es del TJUE sino del juez nacional, sólo excepcionalmente alguna sentencia del TJUE ha declarado de modo directo esa abusividad. Esta definición es otro caso incomprensible de limitación de los derechos de las personas consumidoras en una norma que dice tener por finalidad aumentarlos.

Exigir para declarar dentro del procedimiento de la autoridad que la sentencia de nulidad esté inscrita en el Registro de Condiciones Generales de la Contratación (RCGC), es el requisito propio de la prejudicialidad, pero también abunda en los excesos contrarios a la citada sentencia de 21 de mayo de 2019.

Debe dejarse claro que la Autoridad tiene la competencia de apreciar la abusividad de una cláusula para determinar si la reclamación debe prosperar o no. La resolución administrativa firme se deberá poder ejecutar por cualquier otro usuario financiero a quien beneficie mediante algún procedimiento sencillo de ejecución, a ese efecto la resolución firme que contenga la

¹⁷ Véase: <https://www.boe.es/doue/1993/095/L00029-00034.pdf>

¹⁸ Véase: <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/ae663c3a7e61f4e0/20190611>

apreciación del carácter abusivo de alguna cláusula, deberá inscribirse en el RCGC. Nada de esto se dice en el anteproyecto.

Se ensancha la legitimación en el procedimiento al admitir las reclamaciones no sólo individuales sino por una o varias personas contra una o varias empresas, no obstante, lo escueto de la expresión resta claridad al reconocimiento, artículo 2.3, que debiera incluir expresamente no sólo a los interesados directos, sino a las asociaciones y autoridades de consumo. También se facilita la acumulación de reclamaciones artículo 33.6.

- **De la aclaración de la organización de las secciones y áreas.**

La redacción del Capítulo I no queda clara la forma de composición que se va a determinar para la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero, concretamente en sus Áreas y Secciones.

Así, en el artículo 17 se menciona en su apartado primero que las Secciones serán los órganos colegiados competentes para resolver las reclamaciones una vez instruidos los procedimientos por las Vocalías y que los mismos estarán compuestos por un número impar de mínimo tres vocales. Se indica igualmente que las Secciones serán agrupadas en áreas según las materias objeto de las reclamaciones cuya resolución tiene encomendada la Autoridad.

No obstante, posteriormente en el artículo 19 se hace referencia a los vocales como encargados de la instrucción de los expedientes de reclamación. En este sentido, si bien de la redacción del texto se extrae que serán diferentes los vocales encargados de la instrucción y los vocales encargados de la resolución de la reclamación, a lo largo del anteproyecto se hace referencia en varias ocasiones a vocales indistintamente.

Además, en el artículo 19 no se hace ningún tipo de mención, como sí se ha hecho para las Secciones, acerca de si las vocalías van a ser estructuradas como órgano colegiado, su composición y la forma de organización que va a tener.

Este hecho deviene primordial para poder entender correctamente el funcionamiento y organización de cada órgano integrante de la Autoridad, por lo que solicitamos se incluya en la redacción de dicho capítulo una aclaración en referencia a la estructura y composición de las Secciones para diferenciar a aquellos vocales que se van a encargar de la instrucción de aquellos que van a dictar la resolución de la reclamación.

Por otra parte, resulta fundamental que se notifique a las partes intervinientes la identidad de los vocales que van a componer la Sección en cuanto la misma

se determine, tanto para el proceso de instrucción, como para la resolución del expediente, en aras a garantizar la potestad de los reclamantes para recusar a los vocales en caso de que sospechen que su imparcialidad pueda verse viciada por un conflicto de intereses.

- **Del Consejo Rector y Comité Consultivo**

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 se indicó con anterioridad. El Consejo se inclina por un órgano de tipo colectivo, ya fuese del tipo del Ombudman nórdico u otras alternativas similares.

Es el momento para incorporar una efectiva participación de las personas consumidoras y usuarias, 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 debe tener 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, se propone que en el artículo 10 se 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*”.

- **De la amplitud de los plazos establecidos para la tramitación de las reclamaciones**

En el artículo 32 del Anteproyecto se establece como requisito indispensable para la admisión a trámite de las reclamaciones, que se presenten ante la Autoridad, haber interpuesto reclamación previa al servicio de atención al cliente o al defensor del cliente de la entidad financiera contra la que se reclame.

De otra parte, si bien el plazo establecido por el Banco de España para valorar la tramitación de una reclamación en ausencia de respuesta por parte de la entidad bancaria es de dos meses, y determinándose un plazo inferior en el Anteproyecto, resulta conveniente valorar la reducción del término de un mes actualmente contemplado, teniendo en consideración que determinadas Comunidades autónomas establecen plazos más breves para la tramitación de las reclamaciones de consumo, a modo de ejemplo, en Andalucía, el plazo para

responder tras la interposición de una hoja de quejas y reclamaciones es de 10 días.

Consecuentemente, el CCU considera que otorgar a las entidades financieras el plazo de un mes, resulta extremadamente excesivo al tratarse de un servicio básico de interés general. A mayor abundamiento, cabe reseñar que para otros servicios básicos de interés general como son el suministro eléctrico¹⁹ se contemplan plazos de cinco días para atender determinadas cuestiones.

Por otra parte, el Anteproyecto concede igualmente un plazo de quince días hábiles a la entidad contra la que se haya dirigido la reclamación para que formule alegaciones una vez iniciado el expediente de reclamación.

Desde el punto de vista del CCU, este plazo conlleva unos efectos dilatorios del procedimiento absolutamente innecesarios, por cuanto la entidad reclamada ya ha tenido oportunidad previamente, con la interposición de la reclamación previa al servicio de atención al cliente, para conocer los términos y puntualidades de la reclamación realizada y, en el plazo de un mes que la ley les concede para emitir una respuesta a la misma, formular las alegaciones que estime oportunas.

Por consiguiente, otorgar nuevamente un plazo de quince días hábiles a la empresa financiera para formular alegaciones no contribuye al cumplimiento del principio de celeridad establecido en el artículo 35.1 del Anteproyecto de ley.

- **Del 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”*. 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.

¹⁹ Véase: [Real Decreto 1955/2000](#), de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica

Por ello, y aun cuando el citado artículo refiere como alternativas a “*cualquiera de los registros referidos en el apartado 3*”, se llama 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.

- **De la inadmisión de reclamaciones**

Los motivos expuestos para la inadmisión a trámite de una reclamación recogidos, concretamente, en el artículo 38, son mejorables, sin menoscabo de que desde el inicio se solicite la supresión del apartado c), ya que no se considera una práctica habitual que los consumidores presenten reclamaciones con carácter *vejatorio*.

El CCU no puede mostrarse conformes con el apartado 1.e) en el cual se determina que serán inadmitidas las reclamaciones presentadas cuando hubiera transcurrido más de un año desde la presentación de la reclamación por parte del cliente financiero.

Esta causa de inadmisión no hace sino cargar al consumidor con las consecuencias de la omisión de respuesta por parte de la entidad bancaria de modo que, en caso de que la entidad no responda, y a pesar de haber cumplido con el requerimiento de acudir previamente al servicio de atención al cliente, va a ver inadmitida su reclamación.

Por consiguiente, ello conllevaría dilaciones innecesarias que no contribuyen al cumplimiento del principio de celeridad establecido en el artículo 35.1 del Anteproyecto de ley, motivo por cual entendemos que esta causa de inadmisión debe ser eliminada.

De otra parte y por cuanto a la letra a) del apartado primero, entendemos que la conceptualización está incompleta a falta de añadir expresamente que no será causa de inadmisión la interposición de reclamación ante la Autoridad sí, no habiendo transcurrido un mes desde la presentación de reclamación previa al Servicio de Atención al Cliente de la entidad bancaria, este hubiese emitido respuesta denegatoria de sus pretensiones, de modo que en dicho supuesto el cliente podrá acudir a la Autoridad sin necesidad de que transcurra dicho plazo.

De otra parte, el Consejo discrepa con la inhabilitación de un mecanismo de recurso para la resolución que inadmita la reclamación, lo cual vulnera manifiestamente el derecho a la legítima defensa de los consumidores, que

deben contemplar impasibles como su reclamación ha sido desestimada sin posibilidad de subsanar cualquier defecto interpretativo que haya ocasionado esta decisión por parte de la Autoridad Administrativa Independiente.

- **De los plazos en caso de litigios de índole particularmente complejos**

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. Este precepto puede generar una dilatación excesiva en el tiempo del procedimiento, sin existir justificación objetiva, ya que se trata de una decisión discrecional de la Autoridad. La ampliación de los plazos debe justificarse de forma expresa y motivada, pues genera incertidumbre al consumidor.

- **Del 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 euros, condición 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.

En consecuencia, y en la perspectiva de que la Autoridad y el sistema previsto operen sobre la mayoría de los que podríamos denominar consumidores

medios, se propone que el carácter vinculante de las resoluciones de la nueva Autoridad debiera establecerse para las reclamaciones de hasta 50.000 euros.

En respaldo indirecto a esta propuesta se puede hacer mención a 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.

- **De 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*”, artículo 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 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.

Es cierto que para la eficacia del mecanismo extrajudicial de resolución de conflictos éste debe alcanzar al contrato singular y a la persona consumidora individual parte del mismo, pero eso no debe hacernos olvidar, que los remedios en esta materia, contrato de consumo, distribución masiva, condiciones generales, son fundamentalmente colectivos.

La contradicción entre el carácter masivo del problema y el enfoque individualista, caso a caso, del mecanismo de resolución extrajudicial de conflictos, la inadecuación entre el procedimiento y el problema, contraviene la normativa europea que obliga a establecer no solo procedimientos eficaces sino también adecuados, adecuados a las características propias esenciales del caso que es su carácter masivo, presente en el contrato de consumo a través de la incorporación al mismo de condiciones generales de la contratación. Esta inadecuación se agrava al ignorar por completo el Anteproyecto la Directiva sobre acciones de representación²⁰, pendiente de transponer.

Los efectos de la resolución de la autoridad han de poder ser invocados y aprovechados por los clientes no reclamantes a los que favorezca. Es necesaria, no sólo, la apertura de la legitimación colectiva a las reclamaciones ante la Autoridad, señalando expresamente la legitimación para las mismas personas y entidades que tienen legitimación colectiva para impugnar por abusivas cláusulas no negociadas individualmente, a saber, el Ministerio Fiscal, Ayuntamientos, Comunidades Autónomas y Administración central.

Se echa en falta que la resolución favorable al cliente, cuando la misma se base en una infracción de las buenas prácticas no obligue al banco a cesar en su conducta no sólo respecto del reclamante sino respecto de los demás clientes que estén en la misma situación.

Hablamos de obligación en sentido de obligación contractual bilateral cuyo incumplimiento impide poner al adherente en mora si la empresa no cumple o se allana a cumplir debidamente lo que le incumbe, a saber, la declarada cesación en su mala práctica respecto de todos los clientes que la padezcan y, sin perjuicio, de la renuncia, renuncia improbable, de estos a la protección.

Tampoco se entiende que cuando la resolución favorable se funde en la existencia de una cláusula abusiva no se obligue, en el dicho sentido de obligación contractual, a la entidad a retirar la cláusula no sólo del contrato del reclamante sino también del de los demás clientes que tengan una cláusula parecida. Si esto no se dice respecto del reclamado, menos aún se dice respecto de otras empresas o bancos que hacen lo mismo que el banco condenado.

- **De la ejecución colectiva, procedimiento simplificado de ejecución, exacción de la reparación**

Partiendo de la eficacia "*ultra partes*" de la resolución firme estimatoria de la reclamación, es necesario desarrollar un procedimiento sencillo de ejecución

²⁰ Véase: <https://www.boe.es/doue/2020/409/L00001-00027.pdf>

para casos semejantes al resuelto en la misma. Pero el Anteproyecto no establece ninguna regla para la extensión de efectos de la resolución firme estimatoria de los derechos del cliente.

Cuando la resolución firme estimatoria merezca efecto "*ultra partes*" y lo merecerá cuando la reclamación afecte a una condición general abusiva, por general presente en una pluralidad de contratos, los clientes que no hayan participado en la reclamación podrán, basándose en la resolución instar la ejecución de la misma en su caso particular, si consideran que les es beneficiosa. La norma no tiene previsiones al respecto. Falta también una previsión parecida a la del artículo 51.6 TRLGDCU para la exacción por la Administración de la reparación reconocida al cliente.

- **De la sanción por "*temeridad o mala fe*" (art 41.5)**

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.

Para el CCU resulta totalmente inadmisibles la imposición de una multa a los reclamantes, de hasta 1.000 euros. Se traslada al consumidor la carga económica por una relación contractual que ha incumplido la entidad financiera. Después de tantos años de abuso del sector financiero, cláusula suelo, gastos hipotecarios, IRPH, etc., el CCU considera que ha quedado sobradamente demostrado que no son precisamente los consumidores y usuarios los que han actuado con temeridad y mala fe. Resultando además desequilibrada, la tasa a las entidades por cada reclamación admitida que se establece en 250 euros en relación con la multa a los consumidores puede ascender a cuatro veces más. Además, ¿dónde queda la gratuidad que se supone abanderada este sistema de resolución de conflictos?

Esta medida es considerada por el CCU desproporcionada 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 por el mismo concepto, sería lo recíproco; o en su defecto resulta procedente sanción alguna al reclamante.

- **De las cuestiones previas de unificación**

El art. 42 regula una cuestión previa de unificación de criterio para casos sustancialmente iguales. La lógica más simple parece adivinarse en ella, problemas iguales deben recibir soluciones iguales, lo que incluye la posibilidad de incluir a varios reclamantes y reclamados en un solo procedimiento y en acumular reclamaciones.

La cuestión previa es un procedimiento parecido al procedimiento testigo del Proyecto de Ley de eficiencia procesal, pero con algunas ventajas sobre éste, mejor diseñado. Si lo promueve la Sección Especial, es necesario que se trate de hechos, pretensiones o fundamentos sustancialmente iguales "*en las que se hubiese llegado a resoluciones distintas*".

Esta última expresión debe suprimirse, pues no puede condicionarse el efecto "*ultra partes*" de las resoluciones en el comercio masivo a la existencia de discrepancias en las resoluciones, ya que la necesidad de la extensión de efectos no se produce sólo por la necesidad de unificar la doctrina de la Autoridad sino principalmente porque cuando se trata de conductas basadas en condiciones generales, el efecto "*ultra partes*" deriva de la nulidad de la condición general del litigante que, por la predisposición impuesta "*para una pluralidad de contratos*", se comunica a las condiciones generales de otros clientes, al menos, del mismo profesional.

La nulidad de una condición general abusiva arrastra la de su predisposición, la cual, a su vez hace nula la imposición de la misma en otros contratos del mismo o distinto predisponente. En este último caso, es necesario que las cláusulas declaradas nulas sean semejantes.

Algo más complicada es la promoción del procedimiento de unificación de criterio por la Presidencia que exige que sea 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.

En cuanto a la promoción de la cuestión por la presidencia no se debe exigir que sea excepcional, debiendo condicionarse su iniciativa a los mismos criterios que los exigidos para la Sección Especial, a saber, que se trate de casos sustancialmente iguales, sin mención a la existencia de resoluciones previas discrepantes.

El efecto "*ultra partes*" de la resolución firme de la Autoridad, sin embargo, se pasa de largo por completo. El CCU no ve previsiones sobre cómo aprovechar,

por los clientes que no participaron en la resolución, los efectos favorables de una firme de la Autoridad.

Para hacer eficaz el efecto "*ultra partes*" de la resolución firme es necesario, también, entre otras cuestiones, el reconocimiento expreso por el Anteproyecto de la posibilidad de personación de otros clientes interesados en el procedimiento de reclamación cuando tengan intereses semejantes y sin perjuicio de la preclusión de los trámites ya producidos hasta la personación.

Por último, en el apartado tres del artículo 42: El criterio fijado en la cuestión previa por la Sección Especial vinculará a los Vocales y a las Secciones, tanto en la instrucción como en la resolución de las reclamaciones que se instruyan a partir del momento que se dicte. El criterio en ningún caso afectará a las resoluciones dictadas con anterioridad a la cuestión previa de unificación de criterio.

Aquí se pone negro sobre blanco el efecto de cosa juzgada material en su aspecto positivo que, para los casos civiles, creemos está vigente, lo que, dado el lamentable estado de la aplicación de la acción colectiva en España, tiene un gran valor.

La vigilancia de la Autoridad no se limita a la fase contractual, sino que se extiende a la precontractual (arts. 2.3 y 3.1), recogiendo la figura del cliente potencial (art. 2.1.II).

- **De 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.

No obstante, el CCU estima que el actual texto no regula un procedimiento judicial, sino administrativo, por lo que no puede establecer condena en costas. Asimismo, se está penalizando de este modo el acceso a la justicia, que pudiera ser contrario al artículo 24 de la Constitución Española. Y como última cuestión, qué costas hay que sufragar si, por una parte, este sistema es gratuito y, por otra, como su propio texto recoge en el artículo 36, para la presentación de reclamaciones, no es necesario contar con los servicios de abogado y procurador.

- **De la información al consumidor**

Sería necesario añadir en el artículo 45, que además de la información en la página web, esta debe hacerse también en papel. La información debe incluir aspectos como y el objeto de la Autoridad, la organización, el funcionamiento, la forma de presentar reclamaciones, el procedimiento a seguir, los plazos y los efectos de sus resoluciones, así como otros contenidos al que tiene la condición de usuario financiero en general y en específico. Se debería consultar el diseño al CCU.

Es importante que la información que se elabore tenga en cuenta aspectos, tales como la edad de la persona, la zona geográfica en la que reside y el nivel de competencia digital de los destinatarios, ya que pueden verse en una situación de inaccesibilidad a la información si ésta solamente la puede recibir por vías telemáticas, que no están a su alcance.

- **Del informe anual de actividad.**

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

- **De 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 las organizaciones más representativas de los consumidores y usuarios, las presentes en el CCU

Las asociaciones de consumidores, como organismos de representación de los intereses de los usuarios de los servicios 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.

- **De la publicidad**

No se entiende el silencio del Anteproyecto sobre la publicidad de la resolución firme estimatoria de la reclamación. Ello tiene transcendencia en el mercado masivo, donde los abusos se repiten a través de condiciones generales abusivas

y donde es necesario que las sentencias de nulidad de cláusulas abusivas tengan efecto "*ultra partes*".

La publicidad de la reclamación, cuando afectase a una pluralidad de clientes, debiera comprender publicaciones en medios de comunicación a cargo de la empresa financiera, y debiera completarse con la anotación de la reclamación y la inscripción de la resolución estimatoria firme en el RCGC. La inscripción debe permitir al usuario no reclamante esgrimir en su caso y en su ulterior reclamación la resolución firme de la Autoridad que le sea favorable. La publicación de la amonestación al reclamado en el BOE es equívoca e insuficiente, ya que se limita a sanciones por infracciones formales no por la contravención de las buenas prácticas, artículo 58.2.

- **De la comunicación a autoridades supervisoras de una eventual infracción**

Dado que la Autoridad no tiene capacidad para sancionar por las infracciones a las buenas prácticas, es lógico que el artículo 49 establezca esta comunicación, que debe hacerse extensiva a las autoridades de consumo nacionales y autonómicas, cuya competencia sancionadora es concurrente y complementaria con la de los supervisores y que debe ser ejercitada con la mayor intensidad.

- **De la educación Financiera**

El CCU considera que en el artículo 52 se debe 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 el aseguramiento pasa por formar a los ciudadanos en conocer cuáles son sus derechos y obligaciones en las respectivas materias, así como conocer el procedimiento de cómo reclamar.

Por último, en el artículo 52. 2 se podrán celebrar 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 donde se ha podido constatar un claro adoctrinamiento por parte de las entidades financieras, la falta de espíritu crítico 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.

Al respecto, se añadiría al artículo 52 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, al objeto de que sean éstas las que garanticen el diseño del plan de formación acorde a las necesidades de formación financiera que se van a impartir. Además, que tengan en cuenta 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.

- **De la exigencia de una formación al personal del departamento de atención al cliente.**

En relación con el personal contratado por las entidades financieras para atender las reclamaciones presentadas ante el servicio de atención al cliente, resulta preciso incluir en las disposiciones finales de este anteproyecto las modificaciones o adiciones normativas que resulten oportunas a efectos de garantizar que el mismo esté dotado de una formación suficiente y adecuada que permita ofrecer una respuesta objetiva y personalizada para cada una de las reclamaciones interpuestas.

En la práctica, es común encontrarnos obtener frente a las reclamaciones presentadas, respuestas consistentes en formularios normalizados que no son acordes a los contenidos de cada escrito supuesto concreto.

Por ello, resulta prioritario para asegurar que los departamentos de atención al cliente puedan gestionar de forma eficiente y objetiva las reclamaciones que frente a los mismos se interpongan, garantizar un ratio adecuado de número de empleados por número de clientes de cada oficina.

Del mismo modo debe incluirse en el Anteproyecto de ley la exigencia a las entidades de proporcionar una formación continua e imparcial a los integrantes de los diferentes departamentos de reclamaciones sobre la gestión que deben dar a las mismas, así como sobre aquellos temas de actualidad que puedan motivar la interposición de quejas por parte de los usuarios de los servicios financieros.

- **Del régimen Sancionador**

El Anteproyecto sometido a consulta determina en su Título V el régimen sancionador aplicable, sin embargo, puede apreciarse que tanto la tipificación y

graduación de infracciones recogidas en su articulado, distan sobremanera de ajustarse a los principios de *efectividad, proporcionalidad y disuasión* que impone en su artículo 59.

En este sentido, la innegable indeterminación de las infracciones que puedan ser consideradas como leve deja un amplio abanico de discrecionalidad a la administración a la hora de imponer una sanción a las entidades.

El CCU considera que la graduación de las sanciones diseñadas puede poner en serio riesgo los fines a que aspira la norma, por cuanto determinadas infracciones graves podrían ser sancionadas como leves ante la ausencia de una contemplación específica o, incluso, quedar impunes. Del mismo modo, tampoco se comprende que no se hayan contemplado infracciones muy graves en el régimen sancionador de esta norma cuando en el sector financiero es patente la falta de equilibrio entre los derechos y obligaciones de los consumidores y las entidades bancarias.

Además de lo anterior, cabe señalar para las infracciones leves que la ausencia en la fijación de cuantías mínimas puede otorgar un margen de discrecionalidad tan amplio en la imposición de sanciones que, ciertamente, ponga en riesgo la efectividad y disuasión a que aspira la normativa comunitaria antes expresada.

Resulta, además, inaceptable el condicionamiento establecido por medio del artículo 57, que dispone que, a la hora de determinar la gravedad de la infracción, se tomará en consideración la estabilidad del sistema financiero.

No puede aceptarse que el régimen sancionador priorice el bienestar de unas entidades que han venido lucrándose a costa de los consumidores mediante la comisión de prácticas abusivas a los derechos de los clientes afectados y que, muy seguramente, han visto mermada su economía a causa de las mismas. Por ello exigimos que este concepto de estabilidad del sistema financiero sea eliminado de la redacción del art. 57, de manera que una infracción grave no sea sancionada como leve por el mero hecho de poder "afectar" a la estabilidad del sistema financiero.

Por ende, instamos a la determinación de un régimen sancionador proporcionado a la gravedad de las infracciones cometidas que realmente sirva para reparar el desequilibrio que experimentan los consumidores en sus relaciones con las entidades financieras, resultando imprescindible la previsión de cuantías máximas y mínimas adecuadas y suficientes para cada categoría de infracciones, con objeto de que las sanciones que las administraciones impongan por la comisión de infracciones leves, graves y muy graves, en todo caso, garanticen los efectos represivos, preventivos y disuasorios que debe

representar cualquier régimen sancionador susceptible de ser merecedor de calificarse como tal.

El CCU considera 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.

ALEGACIONES AL ARTICULADO

Artículo 2. *Definiciones.*

Valoración sobre la definición de Clientes financieros:

- El CCU considera que sería más apropiado utilizar el término persona consumidora y usuaria frente al cliente financiero, al ser más amplio y más acorde con la normativo de aplicación, pues un cliente, por definición puede comprar un producto y luego consumirlo; o simplemente comprarlo para que lo disfrute otra persona, de tal forma que solo el consumidor y/o usuario final será el beneficiario de la protección que este proyecto normativo proclama.
- En concordancia con lo indicado en el apartado anterior, si se decide mantener la terminología de cliente financiero, consideramos oportuno que en la definición del mismo se incluya a los consumidores, de tal forma que el primer párrafo quede redactado como sigue:“...: todas las personas físicas o jurídicas y las entidades sin personalidad jurídica, españolas o extranjeras, que estén debidamente identificadas y que sean **consumidoras** y usuarias de los servicios financieros prestamos por entidades financieras...”

Añadir a la redacción actual lo destacado en cursiva:

- 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 relativo al mercado de criptoactivos en cualquier de sus fases (precontractual,**

contractual y postcontractual), 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, **no solo** tendrán carácter económico, **sino que se hacen extensibles a cualquier cuestión relativa a los derechos de los consumidores y la clientela, tanto desde el prisma legal como del contractual.**

Justificación: toda pretensión alegada, ha de extenderse no solo a la vulneración de servicios financieros, sino que ha de ampliarse al campo de todas las actividades sujetas al futuro Reglamento Europeo relativo a los mercados de criptoactivos.

Propuesta de adición al artículo 2. Añadir al texto actual el siguiente:

- Artículo. 2.3. Reclamación: *Se podrá formular reclamación colectiva por parte de las Asociaciones de Consumidores legalmente creadas y reconocidas, siempre que sea por idéntico o similar motivo, en nombre de sus asociados o por intereses generales de consumidores y usuarios.*

Justificación: De tal forma se gana eficiencia, agilidad, unidad en resolución de temas susceptibles de resolución.

Propuesta de adición al artículo 2. Añadir al texto actual el siguiente:

- Artículo. 2.3. Reclamación: Se podrá formular reclamación económica 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.

Justificación: Con ello se da cabida a reclamaciones de difícil cuantificación at 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 por la entidad, pero no siempre pone a disposición del consumidor el importe correspondiente o la forma de cálculo”.

Propuesta de adición al artículo 2. Añadir al texto actual el siguiente:

- Artículo. 2.5. Buenas prácticas: 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.

Justificación: Las buenas prácticas es un concepto más amplio que el que ahora normativamente se le quiere dar, y así viene incluso determinado en las actuales competencias de la Dirección General de Seguros y Fondo de Pensiones²¹

Propuesta de adición al artículo 2. Añadir al texto actual el siguiente:

- Artículo. 2.4: Normas de conducta: En cualquier caso, debe garantizarse la aportación de una información imparcial, transparente y veraz en la contratación, diferenciando servicios de marketing comercial.

Justificación: Son unos requisitos mínimos ya establecidos en nuestra legislación general y con ello incluimos y reiteramos tales conceptos amplios que no pueden obviarse.

Añadir una nueva letra al artículo 2.

- Artículo 2.6: Cláusulas abusivas:

(...)

d) Que su carácter abusivo haya sido sancionado en vía administrativa por una autoridad de consumo con carácter firme.

Justificación: Se considera necesario ampliar su ámbito de cobertura también a las resoluciones administrativas por las autoridades de consumo que tengan carácter firme. Así se ha pronunciado el Tribunal Supremo mediante la sentencia 647/2019.

Por otra parte, el CCU estima que la definición de cláusula abusiva debiera ser la del artículo 82.1 del Real Decreto Legislativo 1/2007: *“Se considerarán cláusulas abusivas todas aquellas estipulaciones no negociadas individualmente y todas aquéllas prácticas no consentidas expresamente que, en contra de las exigencias de la buena fe causen, en perjuicio del consumidor y usuario, un desequilibrio importante de los derechos y obligaciones de las partes que se deriven del contrato”*

Artículo 8. Definiciones. Autoridades Administrativas Independiente de Defensa del Cliente Financiero.

Propuesta de redacción alternativa:

²¹ Véase:

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

- Artículo. 8.5: El Consejo de Ministros aprobará mediante Real Decreto, el Estatuto orgánico de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero, que desarrollará su organización y funcionamiento interno, en el plazo máximo de 1 mes desde la entrada en vigor de esta Ley.

Justificación: Dado que la presente Ley debía haber estado remitida a las Cortes Generales el 5.7.2018, es fundamental tener elaborado ya tal Real Decreto para evitar más dilaciones innecesarias, así como el Reglamento de régimen interior.

Artículo 9. Funciones

Añadir al texto actual el siguiente:

- Las normas de desarrollo que regulen su funcionamiento serán redactadas paralelamente a esta ley, y se vigilará que entren en vigor en fechas muy próximas.

Justificación: Dado que la presente Ley debía haber estado remitida a las Cortes Generales el 5.7.2018, es fundamental tener elaborado ya el Real Decreto de funcionamiento a fin de evitar más dilaciones innecesarias, así como el Reglamento de régimen interior previsto en el artículo 16.

Artículo 10. Órgano de gobierno

Propuesta de añadir un miembro más en la letra h.

- El Consejo Rector para poder completarse deberá estar representado por un miembro del Consejo de Consumidores y Usuarios, que representará a todas las asociaciones de consumidores y usuarios y, con ello, a todo el colectivo de consumidores.

Justificación: Es fundamental que el Consejo Rector, conozca las necesidades y reivindicaciones directas de los consumidores. Las asociaciones de consumidores y usuarios poseen los medios necesarios para ayudar a plantear las reclamaciones extrajudiciales previas a la solicitud de la Defensa del Cliente Financiero, además, podrían proporcionar a este organismo estadísticas de problemáticas comunes que afectan a todos los consumidores, ya que, en la mayoría de los casos, se repiten las mismas malas prácticas bancarias para las mismas

situaciones. El objetivo es que todos los ciudadanos tengan acceso a la información de las vías de reclamación en caso de que sus derechos sean vulnerados.

Artículo 11. *Competencias del Consejo Rector*

Añadir las mismas funciones al representante del Consejo de Consumidores como el resto de miembros.

- Una vez que se haya introducido en el Consejo Rector un representante como miembro del Consejo de Consumidores y Usuarios, este tendrá las mismas funciones que el resto del Consejo.

Artículo 12 y 13

- Añadir las mismas funciones al representante del Consejo de Consumidores. Nombramiento y Cese del Presidente y Vicepresidente, y nombramiento y cese de los consejeros independientes.

Justificación: los representantes de las Asociaciones y consumidores deben tener las mismas funciones para poder elegir a sus miembros del Consejo Rector.

Artículo 14. *Requisitos de las personas titulares de la Presidencia y Vicepresidencia.*

Se propone la siguiente ampliación de la redacción del artículo 14.1:

- Las personas titulares de la Presidencia y de la Vicepresidencia de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero deberán poseer reconocida honorabilidad comercial y profesional y acreditar para su designación que poseen conocimientos y experiencia profesional adecuados de, al menos, diez años y un reconocido prestigio en el ámbito jurídico, económico o financiero, ***así como en materia de protección de los consumidores y usuarios*** y no incurrir en potenciales conflictos de interés como consecuencia de sus actividades anteriores.

Justificación: La Presidencia y la Vicepresidencia deben tener acreditadas, además, competencias en la protección de los consumidores y usuarios, por cuanto resultará esencial para el correcto funcionamiento y credibilidad de la Autoridad.

Artículo 16. Régimen interno.

Habría que destacar la función de las asociaciones como una parte importante.

- El Consejo Rector aprobará el reglamento de régimen interno que debe tener unos procedimientos estructurados con toda la información de la que disponen las asociaciones, ya que posteriormente las reclamaciones pasarán a las diferentes secciones para dar una resolución.

Justificación: Las Asociaciones de Consumidores, que llevan años ayudando a colectivos de consumidores de una forma activa, podrían incluirse en esta estructura organizativa. Ello podría hacerse a través de unidades de información específica que integrarán a todas las asociaciones que representan legítimamente a los consumidores. Deberían configurarse como unidades informativas previas reconociéndose su labor e importancia tradicional, en el asesoramiento previo y organización de los consumidores en defensa de sus derechos.

Las Asociaciones contribuirían a un mayor control de la labor realizada, ya que la propia problemática habría sido ya planteada y estaría apoyada por todos aquellos consumidores que se han visto afectados. De esta forma se podrían plantear problemas colectivos para tratarse de forma agrupada por parte del organismo de Defensa del Cliente Financiero.

Esto evitaría:

- Que existiera acumulación de expedientes, garantizando cumplimiento de plazos.
- Que en la resolución de conflictos comunes se crearía "jurisprudencia" para próximas reclamaciones.
- Que los consumidores pudieran integrarse en colectivos de afectados para la mejor defensa de sus derechos.

Artículo 22. Régimen jurídico

Añadir un segundo párrafo apartado 1 con el siguiente tenor:

- Las autoridades administrativas independientes actuarán en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, con independencia de cualquier interés empresarial o comercial.

Justificación: Así viene recogido en el art 109.2 de la Ley 40/15 del sector público dentro de su propia definición de lo que es una autoridad administrativa independiente.

Artículo 25. Recursos económicos.

Enmienda de mejora. Se propone una nueva redacción al 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.

Justificación: Se amplía con esta redacción 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.

Artículo 32. *Reclamación previa ante el servicio de atención a la clientela o el defensor de la clientela.*

Propuesta de adición al artículo 32 lo reflejado en cursiva:

- 1. Para la admisión y tramitación de reclamaciones por la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero será imprescindible acreditar su presentación previamente 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, ***la cual estará obligada a recepcionar dichas reclamaciones.***
- 3. ***En caso de que la reclamación previa presentada por el cliente ante el servicio de atención a la clientela o el defensor de la clientela de la entidad correspondiente sea admitida en sentido positivo al cliente,***

dicha decisión deberá ser cumplida por la entidad correspondiente en el plazo máximo de un mes. Trascurrido dicho plazo sin que se haya llevado a efecto por la entidad correspondiente, el cliente podrá solicitar directamente su cumplimiento ante la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero, sin necesidad de previa reclamación.

Justificación: la práctica diaria ha demostrado que las entidades rehúsan recepcionar las reclamaciones de los consumidores, por lo que es necesario añadir en este artículo la “obligatoriedad” de la entidad para coger los escritos o reclamaciones y que no deriven al consumidor, en muchos casos personas de avanzada edad sin manejo de las tecnologías, a mandar la carta o reclamación por correo electrónico.

El apartado 3 de este precepto tiene una redacción farragosa y difícil de comprender, por lo que se le debe dar una nueva redacción como la que se propone.

Artículo 33. Acceso y procedimiento

Propuesta de adición al artículo 33 reflejado en cursiva:

- 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.
- 5. El Vocal remitirá a las entidades contra la que se dirija la reclamación una copia de la misma y de los documentos aportados por el cliente, para que en el plazo de quince días hábiles presente las alegaciones y documentación que tenga por conveniente. ***De igual modo, el Vocal remitirá al cliente copia de las alegaciones y de la documentación que en su caso presenten las entidades.*** Las entidades estarán obligadas a relacionarse con la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero a través de medios electrónicos, para

lo que esta podrá establecer normas técnicas reguladoras que serán públicas, objetivas, no discriminatorias y proporcionadas.

Justificación. Se ha de facilitar al consumidor la tarea de reclamar, por lo que podrá utilizar para ello el modelo oficial o bien utilizar cualquier otro modelo o escrito donde plasme su reclamación, sin tener que limitarse única y exclusivamente al modelo oficial de reclamación.

Se ha de facilitar al cliente o consumidor igualmente una copia de las alegaciones o documentación que la entidad remita al vocal en su descargo.

Artículo 34. *Asistencia en la interposición de reclamaciones*

Propuesta de modificación de artículo 34 reflejado en cursiva.

- 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.

Justificación: esta 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.

Artículo 35. *Principios.*

Propuesta de adición al artículo 35 lo reflejado en cursiva.

- 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.

Justificación. El cumplimiento de sus obligaciones 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.

Artículo 36. *Legitimación activa*

Propuesta de adición al artículo 36 reflejada en cursiva

- 2. También están legitimados para presentar reclamaciones 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 ***así como partícipes en las actividades sujetas al futuro Reglamento Europeo relativo a los mercados de criptoactivos.***
- 3. Igualmente, podrán presentar reclamaciones las asociaciones y organizaciones representativas de legítimos intereses colectivos de los clientes o potenciales clientes de entidades financieras y ***de actividades sujetas al futuro Reglamento Europeo relativo a los mercados de criptoactivos***, siempre que tales intereses resulten afectados y aquéllas estén legalmente habilitadas para su defensa y protección y reúnan los requisitos establecidos en el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, o, en su caso, en la legislación autonómica en materia de defensa de los consumidores.

Justificación. Con el fin de ampliar el campo de personas afectadas que puedan interponer esta reclamación y acogerse a la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero

Adición de un nuevo artículo 36 bis. Acción colectiva.

- *“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.

c) 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.

d) 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.

e) 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.”

Justificación: La Directiva 2020/1828 ²²deber ser transpuesta a más tardar el 25 de diciembre de 2022 y la normativa resultante de la transposición debe entrar en vigor, en los Estados miembros, a partir del 25 de junio de 2023. Respecto a 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. No está previsto que el nuevo organismo esté operativo antes de finales de 2023. Por lo tanto, consideramos que deben ir de la mano y

²² Véase: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020L1828&from=ES>

complementarse ambas leyes, sería un error de fondo de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero no contemplar la acción colectiva y hacer mención solamente a una mera unificación de criterios y acumulación de acciones, que 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 colectivas 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.

Artículo 38. *Inadmisión a trámite de una reclamación.*

Se elimina del punto 1 la letra c) y se añade al punto 1 letras d) el contenido destacado en cursiva.

- ~~e) 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 añadido en las alegaciones a la Disposición transitoria segunda. Procesos judiciales en curso.***

Artículo 39. *Plazos.*

Supresión del actual apartado 4 y sustitución por el texto que se propone:

- 4. 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.

Justificación: es necesaria la 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.

Artículo 40. *Efectos de la presentación de reclamaciones.*

En el punto 1 se suprime la palabra o extrajudiciales y se añade lo remarcado en cursiva.

1. Las partes no podrán ejercitar entre sí ninguna acción judicial **o extrajudiciales** 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.

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. ***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.***

Justificación: Una reclamación extrajudicial interrumpe la prescripción y posibilita poder reclamar ante nuevos hechos reconocidos por la jurisprudencia. Esto se puede deber a que ocurran en la doctrina y/o jurisprudencia interpretaciones más favorables al cliente consumidor financiero. Que las reclamaciones extrajudiciales ante cambios en la doctrina y/o jurisprudencia permitan el poder acumular a la cuestión objeto de reclamación para que se sustancie en el mismo procedimiento.

Artículo 41. Resolución.

Propuesta de modificación al artículo 41: Quedaría redactado con los puntos 1.2.3 y 4, eliminado el punto 5.

- 2. Cuando el importe reclamado sea inferior a **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 **50.000 euros**, las resoluciones no serán vinculantes para ninguna de las partes.

Justificación: El CCU plantea la supresión del apartado cuatro, puesto que otorgar 30 días hábiles para el cumplimiento de la resolución, es un plazo excesivo, que no se otorga ni en sede judicial. Además, el plazo no especifica si son días naturales o hábiles.

Ese límite puede ser suficiente para las reclamaciones de los consumidores finales de crédito, pero no para las personas consumidoras contratantes de seguros o instrumentos de ahorro e

inversión, por lo que preferiríamos que no se pusiera límite cuantitativo a la reclamación.

En el supuesto que se estableciera, el párrafo tercero del art. 41 debe suprimirse, ya que decir que la resolución no será vinculante para ninguna de las partes no impide a los tribunales o a otras autoridades administrativas o judiciales, como si aplicaran la cosa juzgada material en su aspecto positivo, darle efecto y, en consecuencia, declarar la abusividad de alguna cláusula. Sirva de ejemplo de esa modalidad de efecto "*ultra partes*", el artículo 258.2 de la Ley Hipotecaria²³.

Artículo 44. Costas procesales.

- Se propone la supresión de este artículo.

Justificación: este apartado choca 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 introducción las entidades mercantiles en los contratos con los consumidores donde vertían sobre el consumidor los gastos de las costas procesales de ambas partes.

Artículo. 45. Información general.

Propuesta de añadir al texto actual destacado en cursiva:

- Art 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.

²³ Véase: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1946/BOE-A-1946-2453-consolidado.pdf>

- Artículo 45. 2. letra b. Propuesta de añadir al texto actual el siguiente en su letra b.

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.**

- Artículo 45. 3. Propuesta de añadir al texto actual:

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.

Justificación: 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.

Artículo 46. Informe anual de actividad.

Propuesta de añadir a la letra b) el siguiente texto destacado en cursiva:

- 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.

Propuesta de añadir a la letra b) el siguiente texto destacado en cursiva:

- 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 y usuarios 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.***

También se propone ampliar la redacción de la Disposición Adicional Cuarta. Informe de impacto sobre la implementación del sistema institucional de resolución extrajudicial de conflictos.

- En el plazo de tres años desde su entrada en vigor, la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero elaborará un informe sobre la aplicación de la presente ley. El informe examinará el desarrollo y la utilización del sistema de resolución extrajudicial de conflictos, y el impacto de la presente ley en los clientes y las entidades financieras, en especial, en cuanto a la sensibilización de los clientes y de las entidades. El informe irá acompañado, en su caso, de propuestas de modificación de esta ley. ***Contando con las asociaciones de consumidores y usuarios pertenecientes al Consejo General de Consumidores y Usuarios, con implantación estatal, que aglutinen el mayor número de reclamaciones al sector financiero por parte de clientes con condición de consumidor financiero.***

Justificación: En este caso, con el informe se pretende el impacto de la presente ley en los clientes y las entidades financieras en cuanto a la sensibilización de los clientes y de las entidades. Recogiendo propuestas de modificación de esta ley, las asociaciones de consumidores son el mejor observatorio para recoger el impacto sobre la implementación del nuevo sistema cómo propuestas de mejora o modificación debido a que se sigue de primera mano los problemas o dificultades del consumidor, así como los problemas y desviaciones de las entidades financieras con respecto a los consumidores financieros.

Artículo 48. Cooperación con el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, el Ministerio de Consumo, las autoridades supervisoras de conducta en el sector financiero.

Propuesta de añadir al texto actual la cursiva siguiente:

- 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, como 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.

Justificación: 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.

- Artículo 48. 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.***

Justificación: 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.

- Artículo 48. 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.**

Justificación: 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, si no, 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.

Artículo 49. *Comunicación de posibles infracciones de normas de conducta.*

Añadir al texto lo destacado en cursiva:

- 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, cómo 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.***

Justificación: El CCU cree firmemente que ante el conocimiento de hechos que pudieran constituir infracciones de normas de conducta, por parte de entidades financieras 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 General de Consumidores y Usuarios. 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.

Artículo 50. Convenios con la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero.

Propuesta de añadir al texto actual el siguiente:

- 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.***

Justificación: 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 General 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.

ART. 51. *Colaboración institucional*

Propuesta de añadir al texto actual la cursiva siguiente:

- 51. 1. El Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, ***el Ministerio de Consumo***, las autoridades de supervisión y la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero fomentarán la educación financiera de los ciudadanos ***que comprenderá no sólo la formación de estos sino también de organismos, instituciones y empresas partícipes en el mercado y de los especialistas en reclamaciones de consumo***, 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.***

Justificación: Consideramos que el 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 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.

- Artículo 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.***

Justificación: 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».

Artículo 52. Actuaciones para la promoción de la educación financiera

Propuesta de adición que se destaca en cursiva:

- Artículo 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.

Justificación: En el artículo 52. En su punto 2. Se podrán celebrar 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. Además, las entidades financieras han desarrollado campañas de educación financiera para consumidores con convenios con Universidades y centros docentes tanto públicos como privados, donde 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, se añadiría al artículo 52 que los convenios con entidades financieras se tengan que llevar a cabo incluyendo a las asociaciones de consumidores más representativas y pertenecientes al Consejo General 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.

Artículo 53. Disposiciones generales.

Sustitución del texto tachado del apartado 3 por el que figura en subrayado:

- “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.”

Justificación: 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.

Artículo 54. Procedimiento para la imposición de sanciones.

Se propone un nuevo apartado con la siguiente redacción:

- 3. Las infracciones se clasificarán en leves, graves y muy graves.

Justificación: 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 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.

Artículo. 56 *Infracciones graves. Clasificación de las infracciones*

- Constituyen infracciones ***graves 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.***~~

Justificación: 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.

Artículo 58. Sanciones por la comisión de infracciones graves.

Sustituir el texto tachado por el subrayado.

- “1. Por la comisión de infracciones graves la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero ~~podrá imponer~~ podrá 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 sancionado.
- 2. Adicionalmente, la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero ~~podrá imponer~~ 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.”

Justificación: 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 apartado 2 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.

Artículo. 59. Sanciones por la comisión de infracciones leves.

Sustituir el texto tachado por el subrayado.

- 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.

Justificación: Ídem que en el punto anterior respecto a la justificación.

Artículo nuevo. Sanciones por la comisión de infracciones muy graves

- 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.

Justificación: Previamente 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.

Disposición adicional segunda. *Publicidad del sistema institucional de resolución extrajudicial de conflictos.*

- 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 tabloneros 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.**

Justificación: 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 van 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.

Disposición adicional tercera. *Colaboración en la tramitación de las reclamaciones*

- 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.

Justificación: 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.

Disposición transitoria Primera y Cuarta

- Tanto la disposición transitoria primera como la disposición transitoria cuarta condicionan la entrada de funcionamiento de la Autoridad a dos factores: el nombramiento de los titulares y la dotación presupuestaria propia aprobada en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Mientras no se cumplan ambos factores, las reclamaciones se seguirán resolviendo conforme a la normativa anterior.

Con todo ello, en el supuesto más favorable la puesta en marcha no se producirá hasta entrado el año 2023 y si no hay partida presupuestaria

en la próxima Ley de Presupuestos, habría que esperar hasta 2024 o años posteriores.

Para los consumidores es prioritario que la Autoridad empiece a funcionar cuanto antes, por lo que el Consejo propone una modificación del régimen transitorio para acelerar la puesta en marcha de la Autoridad Independiente de Defensa del Cliente Financiero, evitando retrasos adicionales a los ya acumulados. Se debe fijar un plazo máximo desde la entrada en vigor de la ley, para proceder al nombramiento de los titulares y la aprobación de un crédito extraordinario para disponer de inmediato de las dotaciones económicas y presupuestarias necesarias

Disposición transitoria segunda. *Procesos judiciales en curso.*

Modificaciones a los cuatro apartados iniciales y se añade un quinto.

- 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 suspender momentáneamente el procedimiento judicial 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 con la finalidad anterior*** no requerirá el consentimiento del demandado y no se condenará en costas a ninguno de los litigantes.
- 3. ***Junto al escrito 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 suspender el*** proceso civil en la reclamación y remitir a la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero copia del escrito de ***sometimiento*** en el plazo de 10 días hábiles desde la presentación de la reclamación. La falta de presentación del escrito de ***sometimiento*** 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 obtenida la 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.**

La Secretaría del Consejo de Consumidores y Usuarios certifica que este informe ha sido aprobado por dicho Órgano de representación y consulta.

Madrid, 31 de mayo de 2022

El presidente del CCU

Carlos Ballugera Gómez

El secretario del CCU

Nelson Castro Gil