

23.02.2023

**Comparecencia sobre el Proyecto de Ley por la que se crea la
Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente
Financiero para la resolución extrajudicial de conflictos entre las
entidades financieras y sus clientes**

Comisión de Asuntos Económicos y Transformación Digital/Congreso de los
Diputados

Madrid

Pablo Hernández de Cos

Gobernador

Señorías:

Quisiera agradecer su solicitud para que comparezca ante esta Comisión para informar sobre el Proyecto de Ley por la que se crea la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero para la resolución extrajudicial de conflictos entre las entidades financieras y sus clientes.

El modelo de supervisión financiera en el que se incardina este proyecto de ley

Para enmarcar adecuadamente la cuestión que hoy nos ocupa, permítanme una reflexión previa acerca del **marco organizativo de la supervisión financiera en España**. Y es que el modelo de supervisión es relevante porque puede condicionar la eficiencia y la eficacia de la labor de supervisión. También debe resolver los posibles conflictos que podrían surgir entre las distintas áreas sujetas a esta.

Como ya he comentado en ocasiones anteriores, también ante sus señorías¹, a pesar de los progresos que se han producido en los últimos años, aún es posible avanzar en el diseño de una arquitectura de supervisión financiera más sólida en España, que nos dote de una mayor capacidad de resistencia del sector financiero frente a futuras crisis.

Durante los años posteriores a la crisis financiera internacional, algunos países fueron modificando dichas arquitecturas supervisoras, y adquirieron predominancia aquellos modelos más integrados y con un mayor papel de los bancos centrales. Entre estas arquitecturas integradas, destaca un modelo basado en dos autoridades diferenciadas. Una de ellas, encargada de la supervisión de la solvencia de todas las entidades financieras, tanto bancarias como de valores y seguros, y una segunda autoridad, encargada de la supervisión de los aspectos relacionados con la conducta del conjunto de entidades e intermediarios financieros y de la protección de los clientes, inversores y asegurados.

En mi opinión, **esta diferenciación entre las responsabilidades referidas a la supervisión de la solidez patrimonial de todas las entidades financieras**, con independencia de su naturaleza (bancaria, de seguros, de valores, etc.), **y, por otro lado, las de supervisión de la adecuada conducta de estas respecto a sus clientes, mediante un reparto competencial diferenciado entre dos agencias**, supone un modelo institucional **adecuado para la gestión de los posibles conflictos de interés** que pudieran surgir entre dichas responsabilidades **y mejora la eficiencia y la eficacia de la actividad supervisora**. Ello toma especial relevancia en contextos económicos como los que estamos viviendo, en los que los sujetos supervisados están cada vez más interrelacionados. Existen evidentes sinergias en la supervisión conjunta de estos, con enfoques, metodologías y recursos similares.

Es precisamente **este modelo de organización supervisora** —en el que se establece una nítida separación entre la supervisión prudencial y la de conducta, de modo que cada una de estas supervisiones se desarrolla de forma unificada para todo el sistema financiero—

¹ Véanse las comparecencias en relación con los principales retos de la economía española tras el COVID-19, ante la Comisión para la Auditoría de la Calidad Democrática, la Lucha contra la Corrupción y las Reformas Institucionales y Legales, y en la presentación del *Informe Anual 2020* del Banco de España.

el que **merece ser analizado para mejorar la arquitectura de supervisión financiera en España.**

El actual modelo organizativo de supervisión financiera en España se basa en una distribución sectorial entre tres instituciones supervisoras —el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) y el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital a través de la Dirección General de Seguros—, cada una de las cuales desarrolla la doble supervisión, prudencial y de conducta, en cada uno de los sectores de su competencia, bancario, de valores y de seguros, respectivamente. No es de extrañar, por tanto, que el esquema de resolución de conflictos actual sea un claro reflejo de dicha distribución sectorial —en la medida en que la resolución de conflictos es uno de los componentes de la conducta de las entidades—.

Siguiendo el esquema de arquitectura supervisora al que me he referido anteriormente, lograr un modelo supervisor más eficiente exigiría que **todas las competencias referidas a la supervisión de conducta —del sector bancario, del mercado de capitales y del sector asegurador— se concentraran en la institución que tiene asignada la función de protección de los inversores: la CNMV.** Bajo este esquema, las funciones de resolución de conflictos generados en el ámbito financiero, con independencia del sector, se asumirían también por esta autoridad. Por su parte, **las cuestiones relacionadas con la supervisión de solvencia de los tres sectores financieros quedarían bajo la responsabilidad del Banco de España.**

En el limitado ámbito de la resolución de conflictos individuales, el proyecto de ley² que hoy discutimos opta por **crear una única agencia encargada de la resolución de todas las reclamaciones financieras,** que sustituye a los tres servicios de reclamaciones sectoriales, pero que **mantiene la competencia para la supervisión de la conducta en cada una de las autoridades de supervisión financiera.** De esta manera, **con el modelo propuesto quedaría un modelo híbrido que no responde plenamente ni al modelo sectorial ni al integrado en dos pilares.**

Los retos para la colaboración interinstitucional

Más allá de no beneficiarse de las ventajas potenciales del modelo integrado, el principal reto que plantea el nuevo esquema institucional propuesto en el proyecto de ley **es que la separación de la función de resolución de reclamaciones de las autoridades supervisoras no dificulte el adecuado desarrollo de la labor de supervisión de la conducta de estas.**

Este reto surge de **la enorme relevancia que para la supervisión de la conducta de las entidades financieras supone la información detallada de las reclamaciones individuales.** La reiteración de reclamaciones permite poner al descubierto problemas en el diseño de productos y servicios bancarios, en la definición de sus respectivos públicos objetivos, en su publicidad, en los sistemas e incentivos establecidos para su

² El proyecto de ley da cumplimiento al mandato directo contenido en la disposición adicional primera de la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, que ha incorporado al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo.

comercialización y, en general, en los procedimientos internos de las entidades. Y esta información resulta fundamental para focalizar adecuadamente la actuación supervisora.

Como ilustración, en el ejercicio de la supervisión de conducta en el Banco de España hemos desarrollado una metodología que proporciona una calificación supervisora del perfil de cada entidad y sirve para establecer las prioridades del programa supervisor. A tal fin, se combinan distintos parámetros, entre los que destaca, como de especial relevancia para la consideración del riesgo de conducta, la información procedente de las reclamaciones recibidas por las entidades y las posteriormente tramitadas en el Banco de España.

Bajo el nuevo esquema propuesto por el proyecto de ley, asegurar la eficacia supervisora exigirá, por tanto, establecer una **adecuada coordinación y transmisión de información entre la nueva autoridad y los tres supervisores sectoriales**. Estas necesidades de coordinación entre la Autoridad y los supervisores serán particularmente relevantes en el **período de transición** hasta la efectiva puesta en marcha de la Autoridad³.

En este sentido, **el proyecto de ley prevé, expresamente, diversos mecanismos de cooperación**. En concreto, se establece el **intercambio de información** entre las autoridades, cuyo detalle se remite al desarrollo reglamentario, y la posibilidad de celebrar **convenios de colaboración** sobre distintos aspectos. Específicamente, se dispone que se comunicará a la autoridad supervisora u organismo competente «toda la información pertinente» sobre posibles infracciones en materia de conducta «cuyo incumplimiento constituyó el objeto principal de la resolución».

Asimismo, el hecho de que la responsabilidad de la elaboración y definición de los **criterios de buenas prácticas y de la atención de las consultas de la clientela se mantenga bajo las autoridades supervisoras debería contribuir** a la labor supervisora. Estos criterios permiten paliar lagunas normativas o abordar aspectos de la operativa práctica de las entidades, que deben ser corregidos a través de una vía alternativa a la disciplinaria. La difusión de estos criterios es también muy relevante, y el proyecto de ley establece la elaboración conjunta, por parte de las autoridades supervisoras, de un compendio anual de buenas prácticas y usos.

En todo caso, para asegurar una aplicación homogénea de las normas de conducta y de los criterios de buenas prácticas en los distintos ámbitos (supervisor y de resolución de conflictos) sería deseable que las autoridades supervisoras fueran escuchadas en la Sección Especial de la agencia, órgano que tiene atribuido en el proyecto de ley la función de unificación de criterio y cuyas decisiones vincularán a los Vocales y a las Secciones. Alternativamente, se podrían atribuir al Consejo Rector de la Autoridad, en el que sí se encuentran representados los supervisores, competencias en el proceso de unificación de criterio, que además debería ser obligatorio y no potestativo.

³ La puesta en funcionamiento tendrá lugar en la fecha que al efecto determine la persona titular del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Los supervisores deberán continuar tramitando y resolviendo las reclamaciones que hubieran entrado en sus sistemas hasta el día anterior al de la puesta en funcionamiento de la nueva autoridad, lo que supondrá que cuatro autoridades distintas funcionarán y resolverán reclamaciones, de manera paralela, durante un tiempo.

Por otra parte, el proyecto de ley prevé la creación de un **comité consultivo**⁴, cuyo informe será preceptivo en relación con la elaboración de anteproyectos de normas legales y proyectos de normas reglamentarias que afecten a las normas de conducta, entre otras cuestiones. Tal y como reconoce el propio proyecto de ley, las funciones de este comité consultivo deberían ser las propias de asesoramiento de la Autoridad. Sin embargo, merecería una reflexión el hecho de que extienda sus competencias al campo de la elaboración de las normas, dado que esta competencia reside en el legislador y en los supervisores financieros, que, en algún caso, tienen sus propios órganos consultivos. Además, el procedimiento para la aprobación de normas incluye una fase de audiencia pública de los sectores interesados, por lo que la participación de la Autoridad en los procesos normativos estaría garantizada.

El carácter vinculante de las resoluciones y el esquema de recursos jurisdiccionales

El sistema actual de resolución de conflictos individuales en España se basa en **dos pilares**. El primero consta de los **servicios de atención al cliente** de las entidades, a los que el cliente debe acudir si surge cualquier conflicto con su entidad. Estos servicios son supervisados por las tres autoridades supervisoras con el fin de garantizar su adecuado funcionamiento. El segundo de los pilares es, precisamente, el **mecanismo de resolución de disputas** entre las entidades y sus clientes, mecanismo configurado para aquellos casos en los que cliente y entidad no hubieran alcanzado un acuerdo a través del servicio de atención al cliente de la entidad⁵.

La efectividad de este segundo pilar se ha venido cuestionando desde hace algunos años. En particular, el Banco de España ha venido reiterando las debilidades y la complejidad del sistema de reclamaciones⁶, aspectos que también han sido subrayados por el Defensor del Pueblo.

La razón principal por la que se ha cuestionado su eficacia no descansa en un funcionamiento inadecuado de los servicios de reclamaciones sino en que la actual regulación se basa en la **ausencia de carácter vinculante** de las resoluciones emitidas por los servicios de reclamaciones. De hecho, en los últimos años, el porcentaje de reclamaciones favorables a los clientes y no atendidas por las entidades ha seguido siendo elevado⁷. Por ello, he manifestado en distintas ocasiones la conveniencia de dotar de carácter vinculante a las resoluciones de los actuales servicios de reclamaciones⁸.

⁴ De conformidad con el proyecto de ley, el Comité Consultivo estará compuesto por la persona titular de la Presidencia de la Autoridad, que lo presidirá; la persona titular de la Vicepresidencia; tres miembros designados en representación del Consejo de Consumidores y Usuarios; tres miembros designados por las asociaciones sectoriales representativas del ámbito financiero; cuatro por las comunidades y las ciudades de Ceuta y Melilla, y dos expertos independientes del ámbito académico y de reconocido prestigio en materia financiera.

⁵ En concreto, el marco regulador actual le permite al cliente acudir a los servicios de reclamaciones si el servicio de atención al cliente de la entidad no ha dado satisfacción a sus pretensiones o si el cliente no ha recibido contestación transcurrido un mes desde que la presentó.

⁶ Véanse las ediciones de los últimos años de la Memoria de Reclamaciones del Banco de España.

⁷ En alrededor del 70 % de las reclamaciones, las entidades acatan el criterio del Banco de España y rectifican su conducta.

⁸ Véase mi discurso «Gobernanza y conducta de las entidades», en el punto de encuentro financiero Finanza, del pasado 16 de septiembre de 2021.

En este sentido, **el proyecto de ley prevé este carácter vinculante para aquellas reclamaciones en las que el importe reclamado sea inferior a 20.000 euros** o de cuantía indeterminada y versen sobre incumplimientos de la normativa de conducta o sobre cláusulas declaradas abusivas por el Tribunal Supremo o por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

No obstante, sobre la base del principio de la tutela judicial efectiva, las partes disponen, lógicamente, de la posibilidad de acudir a la vía judicial. En concreto, **el proyecto de ley contempla la posibilidad de recurrir las resoluciones de carácter vinculante ante la jurisdicción contencioso-administrativa**. En este caso, desde el Banco de España se ha venido manifestando la utilidad **de buscar un sistema alternativo a la vía judicial**, no solo para descongestionar esta vía en aquellos asuntos que afectan a un elevado número de clientes, sino también para facilitar a los ciudadanos un mecanismo ágil, sencillo, gratuito y eficaz que solucione los conflictos que se originan en este sector de la economía, el financiero, generador de múltiples transacciones diarias con la clientela y que requiere de una respuesta rápida como mejor garantía de su buen funcionamiento.

Así, se podría optar por definir **un sistema de autoadhesión por parte de las entidades**, las cuales aceptarían, de antemano, la obligación de cumplir con las resoluciones emitidas por la autoridad. De esta manera, existiría una resolución vinculante para la entidad que, a su vez, no sería recurrible ante ninguna instancia jurisdiccional, evitando así las demoras y costes derivados de los recursos que pudieran presentar las entidades⁹. La experiencia reciente relacionada con el Código de Buenas Prácticas para deudores hipotecarios sin recursos, por ejemplo, acredita la eficacia de estas medidas, dado que la práctica totalidad de entidades que conceden préstamos hipotecarios se han adherido a este código¹⁰.

De cualquier manera, hay que tener en cuenta que la cuestión sobre eventuales límites a los casos en los que los sistemas de resolución de conflictos pueden, efectivamente, ser de adhesión obligatoria o *ex lege* para los comerciantes está siendo actualmente debatida en el seno de la Comisión Europea¹¹, por lo que deberemos estar atentos a los resultados de este debate para, en su caso, ajustar nuestra normativa nacional.

Otro aspecto merecedor de reflexión se refiere a la **atribución de la competencia para conocer los recursos contra las resoluciones vinculantes a la jurisdicción contencioso-administrativa**, en la medida en que **puede entrañar dificultades prácticas** para los jueces y magistrados de ese orden jurisdiccional, al tener que resolver esos recursos con base en la normativa de conducta y las buenas prácticas financieras y en la

⁹ Para incentivar la adhesión de las entidades, se podría fijar un umbral a partir del cual las resoluciones serían vinculantes. Si se fijara, por ejemplo, para aquellas reclamaciones en las que el importe reclamado fuera inferior a 1.000 euros, quedarían cubiertas, con naturaleza vinculante, más del 90% de las reclamaciones bancarias.

¹⁰ Tenemos otras experiencias, como el reciente nuevo Código de Buenas Prácticas para deudores hipotecarios en riesgo de vulnerabilidad o las medidas de apoyo a la solvencia para la renegociación de deuda financiera de empresas y autónomos con aval del Estado, con un nivel de adhesión de las entidades casi total.

¹¹ Tales discusiones se están manteniendo en el marco de la revisión de la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo, que ha traspuesto a nuestro ordenamiento jurídico la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, norma que recoge el mandato para la creación de la Autoridad.

normativa y jurisprudencia sobre cláusulas abusivas, **cuya aplicación corresponde, en la práctica judicial, al orden jurisdiccional civil.**

Hay que tener en cuenta, además, que **las reclamaciones de cuantía superior a 20.000 euros, de ser recurridas, serán tratadas por la jurisdicción civil, lo que supondrá que dos jurisdicciones distintas estarán resolviendo sobre las mismas materias.** Ello podría posibilitar la existencia de criterios distintos entre jurisdicciones civil y contencioso-administrativa, en un contexto en el que el sistema jurisdiccional español no dispone de instrumentos para unificar la doctrina de órdenes jurisdiccionales distintos, dado que una misma materia nunca se atribuye a diferentes órdenes jurisdiccionales.

La ampliación de las competencias objetivas y subjetivas de los servicios de reclamaciones actuales en la nueva autoridad

La nueva autoridad asume competencias subjetivas y objetivas más amplias que las que desarrollan, en la actualidad, los servicios de reclamaciones. Así, la Autoridad nace con la finalidad de resolver reclamaciones surgidas por supuestos incumplimientos de las normas de conducta, buenas prácticas y usos financieros o por la abusividad de cláusulas contractuales así declaradas por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en sentencia del TJUE o que así haya sido declarada en sentencia firme inscrita en el Registro de Condiciones Generales de la Contratación. De esta manera, el proyecto de ley **amplía las áreas sobre las que se podrá pronunciar la Autoridad en comparación con los actuales servicios de reclamaciones**, que carecen de competencias para resolver sobre reclamaciones relacionadas con la abusividad de cláusulas contractuales.

Asimismo, la Autoridad podrá conocer de reclamaciones presentadas contra entidades que no estén sometidas a supervisión de las autoridades financieras, lo que **ampliara el ámbito subjetivo actual**, al incorporar la posibilidad de reclamar respecto a nuevos servicios y productos que se están desarrollando en el ámbito financiero. Así, la ley extiende su función respecto a usuarios de las entidades y operadores del denominado «sector *fintech*», así como a la prestación de servicios de criptoactivos, en los términos en que se establezca en el futuro Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los mercados de criptoactivos.

Todo ello permitirá cubrir todas las áreas del sector financiero y, de esta manera, **nivelar las exigencias para todos los sujetos que operan en los mercados financieros**, con independencia de si estos se encuentran sometidos o no a regulación y supervisión financiera.

En este sentido, será necesario tener una adecuada capacidad de respuesta ante un potencial aumento del volumen de reclamaciones, derivado tanto de la propia creación y puesta en funcionamiento de la Autoridad como de la ampliación de sujetos respecto a los que se podrá reclamar y de actividades que en la actualidad se encuentran fuera del ámbito supervisor de las autoridades financieras.

El sistema de financiación de la Autoridad

El proyecto de ley establece un **sistema de financiación de la Autoridad** basado fundamentalmente en una **tasa aportada desde el propio sector financiero**. La tasa se fija en un importe de 250 euros y **se devenga por la mera tramitación de las reclamaciones, con independencia del sentido en el que finalmente se pronuncie la agencia**. Se pretende, de esta manera, incentivar que las entidades resuelvan las reclamaciones de sus clientes de forma amistosa, antes de que estos acudan a la Autoridad.

No obstante, este sistema podría provocar que cualquier disputa por un importe inferior a la cantidad de la tasa sea aceptada por la entidad con independencia de que su comportamiento se haya ajustado o no a la normativa y a las buenas prácticas, puesto que continuar el procedimiento ante la Autoridad siempre sería más costoso. En último término, **podría generar también un incremento de los conflictos entre los clientes y las entidades financieras**¹². En este sentido, el Consejo de Estado, en su dictamen al anteproyecto, se ha pronunciado sobre la falta de proporcionalidad del sistema de tasa diseñado. Para evitar estos problemas potenciales, podrían explorarse otras alternativas como, por ejemplo, **requerir el cobro de la tasa en función del número de reclamaciones contrarias a una entidad, y no meramente de las tramitadas**.

El fomento de la educación financiera

Promover la estabilidad financiera requiere no solo una sólida regulación y supervisión, sino también una **adecuada educación financiera de los ciudadanos**, en la medida que esta permite el conocimiento de las características, los riesgos y las oportunidades de la contratación de productos financieros. La importancia de este enfoque preventivo, a través de la educación, es el que subyace al Plan de Educación Financiera promovido por el Banco de España, la CNMV y el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

En este contexto, el proyecto de ley establece **la obligación para la Autoridad de colaborar con los promotores del Plan de Educación Financiera**. Se prevé el desarrollo de contenidos pedagógicos o la difusión de estos en el sitio web de la Autoridad, o la colaboración activa con el Ministerio de Educación y Formación Profesional (ya miembro también del Plan de Educación Financiera) para incrementar los contenidos relacionados con la educación financiera en los planes de estudios.

En este sentido, me gustaría subrayar que **el conocimiento que se genera al resolver las reclamaciones constituye un elemento básico para diseñar e implementar adecuadamente las estrategias de educación financiera**. Así, tanto las reclamaciones como las consultas permiten detectar lagunas en los conocimientos de los ciudadanos y eventuales problemas de comprensión de los productos y servicios que ofrecen los intermediarios financieros. Y, lógicamente, permiten iluminar las acciones de educación financiera. Por tanto, **la colaboración e intercambio de información entre la Autoridad**

¹² Hay que tener en cuenta que una elevada proporción de las reclamaciones son por importes inferiores a los 250 euros. De hecho, de acuerdo a los datos provisionales correspondientes a 2022, de las reclamaciones atendidas por el Servicio de Reclamaciones del Banco de España y que implicaban la devolución de importes, el 48,6 % del total de reclamaciones en las que la entidad rectifica tras una resolución en su contra o en la que esta se allana antes de la resolución suponen devoluciones de cantidades iguales o inferiores a esta cantidad.

y las autoridades supervisoras será también fundamental en relación con esta materia.

Un reconocimiento al Servicio de Reclamaciones del Banco de España

Para terminar, permítanme reconocer la labor que el Servicio de Reclamaciones viene desarrollando desde hace más de 35 años. Servicio pionero en Europa y que, de alguna manera, inspiró los que posteriormente se establecieron en España para las actividades de inversión y de aseguramiento.

A lo largo de estos años, el Servicio de Reclamaciones ha sido testigo directo de las controversias planteadas por los clientes, adaptándose a las cambiantes necesidades de la sociedad. En concreto, el Banco de España ha tramitado cerca de 400.000 reclamaciones presentadas por los clientes y usuarios de servicios financieros, y desde 2003 ha atendido más de 600.000 consultas, escritas y telefónicas.

Así, la vocación de servicio público a los ciudadanos que guía las actuaciones del Banco de España ha tenido —y todavía tiene— en el mecanismo de resolución de las reclamaciones uno de sus exponentes más claros. Cabe esperar que, en caso de aprobación de este proyecto de ley por el Parlamento, la nueva autoridad continúe desarrollando la labor de resolución de conflictos entre los clientes financieros y sus entidades con idéntica vocación.

Muchas gracias.