

Anteproyecto de Ley de Creación de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero

El Consejo de Ministros, en su reunión de 5 de abril de 2022, ha aprobado el Anteproyecto de Ley de Creación de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero. La nueva norma traerá importantes cambios que las entidades financieras deben conocer. Un equipo de especialistas en la materia de Uría Menéndez ha preparado un documento con las cuestiones clave.

Destacamos lo siguiente:

- **El Anteproyecto de Ley da cumplimiento a la disposición adicional primera de la Ley 7/2017, de 2 de noviembre** (que a su vez transpone la Directiva 2013/11/UE, de 21 de mayo), que mandata la creación por ley de una única entidad con competencias para la resolución, con carácter vinculante o no, de controversias de clientes en el sector financiero y obliga a las entidades financieras a participar en los procedimientos ante dicha entidad de resolución alternativa de conflictos.
- **Se modifica el sistema de resolución extrajudicial de conflictos** centralizando en un único organismo administrativo de nueva creación (la ADCF) los actuales servicios de reclamaciones de usuarios de servicios financieros de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (“**CNMV**”), el Banco de España (“**BdE**”) y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (“**DGSFP**”). Las resoluciones de la ADCF serán vinculantes cuando la cantidad reclamada sea inferior a 20.000 euros y resolverá reclamaciones no solo de los clientes de entidades actualmente supervisadas, sino también de los clientes de empresas *fintech* y prestadoras de servicios de criptoactivos en la medida en que estén registradas o supervisadas.
- Se introduce el **principio de prestación y atención personalizada** para tener en consideración las circunstancias personales de los ciudadanos, como la edad y el nivel de competencias digitales, además de las características de la zona geográfica en la que residen, y garantizar la disponibilidad de canales presenciales, telefónicos y telemáticos, adaptados y accesibles para colectivos vulnerables, tanto para la presentación de reclamaciones en la ADCF como en la prestación de servicios de las entidades financieras.

El Anteproyecto de Ley se publicó el 6 de abril de 2022 y estará sometido a audiencia pública hasta el próximo 12 de mayo de 2022. Puede consultar el Anteproyecto de Ley en este [enlace](#).

1. CREACIÓN DE LA ADCF

Competencias: La ADCF resolverá reclamaciones, exclusivamente de carácter económico, formuladas por personas con legitimación activa para ello (clientes financieros¹ individualmente o a través de asociaciones u organizaciones que representen colectivamente sus intereses), frente a entidades financieras (incluyendo sucursales en España de entidades extranjeras)² para que restituyan o reparen sus intereses o derechos, cuando estos hayan sido vulnerados en la prestación de un servicio financiero³, o en la fase precontractual, como consecuencia de incumplimientos de las normas de conducta⁴, buenas prácticas⁵, usos financieros (siendo este un elemento de valoración subjetiva no definido en el Anteproyecto de Ley) o cláusulas abusivas⁶.

Como novedad, la futura ley permitirá la interposición de reclamaciones ante la ADCF a los usuarios de las entidades y operadores del denominado sector *fintech*, así como de servicios de criptoactivos, en los términos previstos en el futuro Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los Mercados en Criptoactivos, siempre que sus actividades estén sujetas a autorización o registro. También destaca la extensión de la aplicación del sistema de resolución extrajudicial de conflictos a reclamaciones de clientes potenciales en la fase precontractual.

Irrenunciabilidad de derechos: el Anteproyecto de Ley declara expresamente la nulidad de pleno derecho de los acuerdos celebrados entre un cliente y una entidad financiera que limiten o condicionen, cualquiera que sea la forma, los derechos recogidos en favor de los clientes en esa norma.

¹ Clientes financieros: Todas las personas físicas o jurídicas y las entidades sin personalidad jurídica, españolas o extranjeras, que estén debidamente identificadas y que sean usuarias de los servicios financieros prestados por entidades financieras, y, en consecuencia, les sea de aplicación la normativa reguladora de estas. También lo será el cliente potencial, entendiendo como tal a aquella persona que haya tenido un contacto precontractual directo con la entidad para la prestación de un servicio financiero a iniciativa de cualquiera de las partes. Igualmente puede presentar reclamaciones un inversor institucional, cuando actúe en defensa de los intereses de sus clientes.

² Entidades financieras: Todas las personas físicas o jurídicas sujetas a (i) la supervisión del BdE, de la CNMV o de la DGSFP, y las entidades análogas, incluyendo las procedentes tanto de otro Estado miembro de la Unión Europea como de un tercer país, que operen en España ejerciendo la libertad de establecimiento; (ii) la Ley 22/2007; (iii) la Ley 2/2009; (iv) la Ley 16/2011; (v) la Ley 5/2019; y (vi), tras su aprobación, el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a los mercados de criptoactivos y por el que se modifica la Directiva (UE) 2019/1937.

³ Servicio financiero: Toda relación jurídica establecida entre una entidad financiera y su cliente cuyo contenido se encuentre dentro de su objeto social y se incluya entre las actividades sujetas a autorización o registro.

⁴ Normas de conducta: La normativa de transparencia y protección de los clientes, así como cualquier otra disposición normativa que imponga a las entidades financieras obligaciones en la prestación de servicios financieros a sus clientes, ya sea con anterioridad al perfeccionamiento del contrato, durante su cumplimiento o una vez consumados sus efectos.

⁵ Buenas prácticas: Los criterios interpretativos, prácticas, metodologías o procedimientos necesarios para que las entidades financieras cumplan sus obligaciones legales y contractuales en el marco de relaciones comerciales con sus clientes de forma responsable, diligente y leal.

⁶ Cláusula abusiva: Cualquier estipulación no negociada individualmente que, en contra de las exigencias de la buena fe, cause en detrimento del consumidor un desequilibrio importante e injustificado de las obligaciones contractuales, siempre que concorra cualquiera de las siguientes circunstancias: (i) que dicha cláusula u otra de idéntica significación haya sido declarada nula por abusiva por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, (ii) que dicho carácter resulte de una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que resuelva específicamente sobre la materia; o c) que el carácter abusivo haya sido declarado en sentencia firme inscrita en el Registro de Condiciones Generales de la Contratación.

Integración de la ADCF en el sistema de resolución extrajudicial de conflictos: La ADCF integrará, junto con los servicios de atención a la clientela y defensores de la clientela de las entidades financieras, el sistema de resolución extrajudicial de conflictos entre clientes y las entidades financieras, centralizando en una única entidad las funciones realizadas por los actuales servicios de reclamaciones de la CNMV, el BdE y la DGSFP (que dejarán de realizar estas funciones), y ampliando sus competencias, con el fin de dar un tratamiento conjunto a las reclamaciones planteadas por los clientes financieros, en línea con lo adelantado por la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español 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.

Naturaleza del órgano: La ADCF será un órgano administrativo adscrito al Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, a través de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa.

Consejo Rector: La ADCF estará reglada por un Consejo Rector compuesto por (i) una persona titular de la Presidencia y una persona titular de la Vicepresidencia, (ii) dos consejeros electos, (iii) un consejero representante del BdE, (iv) un consejero representante de la CNMV, (v) un consejero representante de la DGSFP y (vi) el titular de la Secretaría General del Tesoro y Financiación Internacional. Las personas titulares de la Presidencia y Vicepresidencia y los consejeros electos serán designados por el Consejo de Ministros por un periodo de seis años no renovable y deberán cumplir determinados requisitos de honorabilidad, conocimientos, experiencia y reconocido prestigio. Las personas titulares de la Presidencia y Vicepresidencia tendrán la consideración de altos cargos y dedicación exclusiva. Entre otras, las competencias del Consejo Rector comprenderán las de establecer el turno de reparto de las reclamaciones entre las vocalías y secciones, imponer sanciones cuya adopción sea competencia de la ADCF, así como deliberar e informar sobre los asuntos que someta a su consideración la persona titular de la Presidencia.

Vocalías y secciones para la resolución de reclamaciones: Las vocalías, conformadas por personal funcionario o laboral seleccionado entre profesionales con experiencia y conocimientos suficientes para el desempeño de sus funciones, instruirán los procedimientos, y las secciones (compuestas por un número impar de tres o más vocales distintos de los vocales que instruyan los expedientes) serán los órganos colegiados competentes para resolver las reclamaciones. Además, existirá una sección especial (compuesta por la persona titular de la Presidencia y cuatro personas en representación de las diferentes áreas de la ADCF) que resolverá, motivadamente, entre otras, las cuestiones previas de unificación de criterio que promueva una sección o la persona titular de la Presidencia.

Comité Consultivo: Es el órgano de asesoramiento de la ADCF, compuesto por las personas titulares de la Presidencia y Vicepresidencia y nueve miembros (dos representantes del Consejo de Consumidores y Usuarios, dos de las patronales sectoriales del ámbito financiero y cinco de las comunidades y ciudades autónomas). Le corresponde, entre otras funciones, el informe preceptivo de proyectos de normas legales y reglamentarias que afecten a las normas de conducta de entidades financieras.

Publicidad del sistema de resolución extrajudicial de conflictos: En la información precontractual que se entregue a los clientes en papel, por medios telemáticos o en comunicaciones telefónicas, las entidades financieras deberán 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, dirigirse a la ADCF. Asimismo, dicha información se hará constar en los tabloneros de anuncios de las sucursales de las entidades financieras y en sus sitios web.

2. TRAMITACIÓN DE LAS RECLAMACIONES ANTE LA ADCF

Reclamación previa ante el servicio de atención a la clientela o el defensor de la clientela: En línea con el funcionamiento de los actuales servicios de reclamaciones de los tres supervisores, la admisión y tramitación de reclamaciones por la ADCF se encuentra sujeta a que, cuando proceda, el cliente financiero acredite que, previamente, ha presentado la correspondiente reclamación ante el servicio de atención a la clientela de la entidad financiera contra la que se reclame. En caso de que la reclamación resulte inadmitida, desestimada total o parcialmente, o si transcurre un mes⁷ desde su presentación sin que haya sido resuelta, el cliente podrá presentar su reclamación ante la ADCF⁸. La reclamación debe presentarse en todo caso ante la ADCF en el plazo de un año desde que se interpuso la reclamación ante el servicio de atención a la clientela de la entidad financiera, de lo contrario será inadmitida.

Subsanaciones: En caso de que la ADCF detectara deficiencias en la reclamación o se aprecie la necesidad de aportar documentación adicional, el reclamante tendrá un plazo de subsanación de diez días hábiles y, en caso de no hacerlo, se entenderá que desiste de la reclamación⁹.

Alegaciones de entidades financieras: La ADCF remitirá a las entidades contra las que se dirija la reclamación una copia de la misma y de los documentos aportados por el cliente, para que estas entidades en el plazo de quince días hábiles presenten las alegaciones y documentación que tengan por conveniente a través de medios electrónicos.

Acumulación de reclamaciones: La ADCF, de oficio o a instancia del reclamante, podrá acumular reclamaciones a efectos de su tramitación cuando las pretensiones previstas guarden identidad sustancial o íntima conexión.

Inversión de la carga de la prueba: Cabe destacar como novedad frente al régimen actual de reclamación ante los tres supervisores que en este procedimiento 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 ADCF la

⁷ Quince días hábiles en el caso de reclamaciones sobre servicios de pago.

⁸ Para la presentación de reclamaciones ante la ADCF no es necesario contar con los servicios de abogado y procurador.

⁹ En este caso, el plazo para resolver podrá ser suspendido por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento.

documentación precontractual y contractual relacionada con el servicio financiero objeto de reclamación¹⁰.

Plazos: El vocal cuenta con un plazo de sesenta días naturales (a contar desde el momento en que haya recibido la documentación completa) para instruir el expediente y trasladarlo a la sección junto con una propuesta de resolución. Tras su recepción, la sección correspondiente cuenta con un plazo de treinta días naturales para resolver y notificar su resolución a las partes implicadas. En caso de controversias de índole particularmente compleja, el vocal instructor o la sección podrán acordar, motivadamente, la ampliación de sus respectivos plazos, sin que el total de ambas ampliaciones pueda superar los noventa días naturales.

Efectos de la interposición de una reclamación: Las partes afectadas no podrán ejercitar entre sí ninguna acción judicial o extrajudicial en relación con el objeto de la reclamación mientras que esta se esté sustanciando por la ADCF. La presentación de una reclamación ante la ADCF interrumpe el plazo de prescripción de las correspondientes acciones judiciales hasta la emisión de la resolución.

Resolución y posible carácter vinculante de la misma: Cuando el importe reclamado sea inferior a 20.000 euros, la resolución será vinculante para la entidad financiera. La entidad financiera deberá cumplir la resolución vinculante en el plazo de treinta días hábiles a contar desde la notificación de la resolución. Destaca como especial novedad, frente al régimen que regula los medios de reclamación ante la CNMV, el BdE y la DGSFP, el carácter vinculante de estas resoluciones para las entidades financieras. Por otra parte, cuando el importe de la reclamación sea igual o superior a 20.000 euros, las resoluciones no serán vinculantes para ninguna de las partes. Si la resolución fuera desfavorable para la entidad, esta deberá comunicar expresamente, en el plazo de treinta días desde la notificación, la aceptación o no de la misma, así como aportar, en su caso, la justificación documental de haber rectificado su situación con el cliente.

Recurso: Las resoluciones vinculantes de la ADCF pondrán fin a la vía administrativa y no serán susceptibles de recurso de reposición. Cualquiera de las partes podrá recurrir dichas resoluciones vinculantes ante la jurisdicción contencioso-administrativa (mientras que, por el contrario, las reclamaciones sobre las que las resoluciones no fuesen vinculantes se dirimirían, como hasta ahora, en el orden civil). Respecto de las resoluciones vinculantes, si la entidad financiera interpusiera recurso y no obtuviera un pronunciamiento más favorable que el adoptado por la ADCF, será condenada en costas.

Régimen transitorio de procesos judiciales en curso: Los clientes que, al entrar en vigor la ley, tuviesen un procedimiento judicial pendiente sobre asuntos que puedan ser competencia de la ADCF podrán desistir unilateralmente, sin costas, del juicio para someterlo a la ADCF.

¹⁰ Para cumplir esta obligación, el Anteproyecto de Ley obliga a las entidades financieras a conservar la documentación precontractual y contractual relativa a los servicios financieros durante un plazo mínimo de seis años desde el momento de la finalización de los efectos del contrato respecto del cliente financiero. En el caso de que no se hubiera perfeccionado el contrato, dicho plazo mínimo se contará desde que la documentación le fue entregada al cliente financiero.

3. RÉGIMEN SANCIONADOR Y TASAS

Infracciones¹¹: Constituyen infracciones el incumplimiento de (i) las obligaciones de remisión a la ADCF de las alegaciones y documentación en el formato y plazo previstos en el Anteproyecto de Ley; (ii) las obligaciones relativas a la carga de la prueba del cumplimiento de las obligaciones establecidas en las normas de conducta y en las buenas prácticas, así como conservación de la documentación (pre)contractual; y (iii) las resoluciones vinculantes para las entidades financieras emitidas por la ADCF (hay que entender que no recurridas ante la jurisdicción contencioso-administrativa). La infracción será considerada grave si los incumplimientos pueden estimarse como especialmente relevantes por el número de afectados, la reiteración de la conducta o los efectos sobre la confianza de la clientela y la estabilidad del sistema financiero.

Responsables: El Anteproyecto de Ley establece que podrán ser responsables las entidades financieras, así como quienes ostenten cargos de administración o dirección en ellas.

Sanciones: Por la comisión de infracciones, la ADCF podrá imponer multas por importe de hasta el 5 % (graves) y 1 % (leves) del importe neto anual de la cifra de negocios de la entidad financiera sancionada. Accesoriamente, por la comisión de una infracción grave, la ADCF podrá imponer 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. La cuantía real de las sanciones será graduable en función de circunstancias tales como la cuantía de las operaciones afectadas por el incumplimiento, los beneficios obtenidos con la infracción o la intencionalidad en los hechos. Por otra parte, la temeridad o la mala fe en la interposición de una reclamación se sancionarán con una multa de hasta 1.000 euros.

Tasa por la resolución de reclamaciones: La ADCF exigirá el pago de una tasa de 250 euros por reclamación admitida a trámite que deberá ser abonada por la entidad financiera frente a la cual se dirige la reclamación. La finalidad de esta tasa es contribuir a la financiación de la nueva ADCF, así como incentivar que las entidades resuelvan de forma amistosa las reclamaciones con sus clientes antes de que estos acudan a la ADCF y, por último, los órganos judiciales. La resolución de la reclamación será gratuita para los clientes reclamantes.

4. RÉGIMEN TRANSITORIO DE SERVICIOS DE RECLAMACIONES DE SUPERVISORES FINANCIEROS

El Anteproyecto de Ley prevé que hasta que no se nombren las personas titulares de la Presidencia y Vicepresidencia de la ADCF y hasta que no estén disponibles las dotaciones económicas y presupuestarias necesarias para la plena operatividad de esta, los actuales servicios de reclamaciones de los supervisores financieros seguirán desempeñando sus funciones con arreglo a la normativa anterior.

¹¹ Estas infracciones son independientes de las infracciones de normas de ordenación y disciplina que pudieran subyacer al objeto de la reclamación, que la ADCF podrá comunicar a los supervisores competentes, quienes, por su parte, podrán iniciar los correspondientes procedimientos sancionadores.

5. REFUERZO DE LA EDUCACIÓN E INCLUSIÓN FINANCIERA

Promoción de la educación financiera: La futura ley establece la obligación de colaboración entre supervisores, entre estos y la ADCF y entre todos los anteriores y el Ministerio de Educación y Formación Profesional para fomentar la formación financiera de los ciudadanos.

Garantía del principio de prestación y atención personalizada: La prestación de servicios financieros deberá tener en consideración la edad de la persona a la que se dirigen los servicios, las características de la zona geográfica en la que reside en términos de población y el nivel de competencias digitales de dicha persona, entre otras cuestiones. Igualmente, la ADCF deberá asegurar el cumplimiento del citado principio a la hora de presentar una reclamación. Para ello, las entidades financieras y la ADCF garantizarán la disponibilidad de canales presenciales, ya sea permanentes o intermitentes, o telefónicos o telemáticos tanto para la prestación de servicios a sus clientes como para la interposición de reclamaciones ante la ADCF¹².

Aumento de la información relacionada con la falta de acceso a los servicios financieros: Las entidades de crédito tendrán la obligación de remitir periódicamente al BdE un conjunto de datos que permitirán a los poderes públicos analizar los problemas de la falta de acceso a los servicios financieros de los ciudadanos, atendiendo a la variedad casuística de este fenómeno, que se relaciona con la distribución de la población en el territorio, la estructura de edad, características socioeconómicas o canales de distribución de los servicios financieros disponibles.

¹² Sin perjuicio de ello, el Anteproyecto de Ley prevé la obligatoriedad del uso de medios electrónicos para la presentación de reclamaciones en el caso de los clientes financieros que sean personas jurídicas y el uso preferente de estos medios para el resto de los reclamantes.

6. ABOGADOS DE CONTACTO



Isabel Aguilar
+34915860365
isabel.aguilar@uria.com



David Fernández de Retana
+34944794991
david.fernandez.retana@uria.com



Alex Ferreres
+34934165528
alex.ferreres@uria.com



Manuel García-Villarrubia
+34915860139
manuel.garcia-villarrubia@uria.com



Miguel Martínez
+34915860450
miguel.martinez.g@uria.com



Javier Redonet
+34915860108
javier.redonet@uria.com



Guillermo San Pedro
+34915860741
guillermo.sanpedro@uria.com



María Vidal-Pardo
+34915864527
maria.vidal-pardo@uria.com

