

# Autoridad Administrativa de Defensa del Cliente Financiero

Se ha publicado el nuevo texto del 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 (“la Autoridad Financiera”)

España - Legal flash

11 de abril de 2024



## Aspectos clave

- > La Autoridad Financiera se configura como un nuevo sistema público de resolución extrajudicial de litigios entre entidades y clientes del sector financiero para la protección de los intereses generales e individuales de los consumidores de servicios financieros
- > Sus resoluciones sobre normativa de conducta y cláusulas abusivas tendrán carácter vinculante cuando la cuantía de la reclamación sea inferior a 20.000 euros.
- > Se aplicará a las reclamaciones de clientes financieros en relación con la contratación o prestación de un servicio financiero, como consecuencia del incumplimiento de las normas de conducta o de las buenas prácticas y usos financieros o la aplicación de cláusulas contractuales abusivas.
- > El sistema de resolución de litigios se financiará mediante el pago de una tasa exigible a las entidades financieras, que se calculará teniendo en cuenta los gastos incurridos por la Autoridad Financiera, las reclamaciones resueltas y las reclamaciones resueltas favorables al reclamante frente a cada entidad financiera.



---

## Antecedentes

En nuestra publicación [“Proyecto para la creación de la Autoridad Independiente de Defensa del Cliente Financiero”](#) analizamos el [Proyecto de Ley, publicado el 16 de diciembre de 2022 por el Congreso de los Diputados](#), 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.

Este proyecto decayó antes de su aprobación final, debido a la convocatoria de elecciones generales y la disolución de las Cortes.

El pasado 19 de marzo el Consejo de Ministros aprobó el [nuevo texto del Proyecto de Ley, publicado el 5 de abril el Boletín Oficial de las Cortes Generales](#), iniciándose de nuevo la tramitación parlamentaria de esta norma.

Seguidamente explicamos los aspectos más relevantes del nuevo Proyecto de Ley que, si bien mantiene los ejes fundamentales del texto anterior, incorpora algunas enmiendas que se habían introducido al texto anterior durante su tramitación parlamentaria y otros cambios significativos, que indicamos en esta publicación.

---

## La Autoridad Financiera

La Autoridad Financiera se configura como un nuevo sistema público de **resolución extrajudicial de litigios** entre entidades y clientes del sector financiero para la protección de los intereses generales e individuales de los consumidores de servicios financieros, que se ha diseñado bajo los siguientes ejes:

- Tendrá **carácter público** y se financiará a través de la nueva tasa por la resolución de reclamaciones.
- Tendrá **carácter voluntario** y alternativo a la jurisdicción civil y a otros mecanismos alternativos de resolución de controversias.
- Sus **resoluciones** sobre normativa de conducta y cláusulas abusivas tendrán **carácter vinculante** cuando la cuantía de la reclamación sea inferior a 20.000 euros. En el resto de los supuestos, las resoluciones tendrán carácter no vinculante. Frente a las resoluciones vinculantes podrá presentarse demanda ante la jurisdicción civil. Más adelante se explicará en detalle este punto.
- Se le atribuirán competencias para el impulso de la **educación financiera**, así como potestad sancionadora respecto del incumplimiento de sus resoluciones vinculantes.

La Autoridad Financiera estará regida por un **Consejo Rector** representado por un presidente y un vicepresidente, y formado por representantes del **Banco de España (BdE)**, la **Comisión nacional del Mercado de Valores (CNMV)** y la **Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGSyFP)**, así como de ciertos organismos administrativos con competencias en el ámbito



financiero y de consumo.

Contará con un órgano de asesoramiento, el **Consejo Asesor**, compuesto por el presidente y el vicepresidente y doce miembros representantes de organismos y asociaciones de tutela de derechos de consumidores, del ámbito financiero y expertos independientes.

---

## El objeto de las reclamaciones

La nueva Ley se aplicará a las **reclamaciones de clientes financieros a entidades financieras** en relación con la **contratación o prestación de un servicio financiero**, como consecuencia de:

- el incumplimiento de las **normas de conducta** o de las **buenas prácticas y usos financieros** establecidos por las autoridades de supervisión, o
- la aplicación de **cláusulas contractuales abusivas**.

Se excluyen las reclamaciones que versen sobre, entre otros asuntos:

- el **trato comercial** deficiente en la prestación de los servicios,
- la **negativa a la concesión de financiación** o a la suscripción de un contrato financiero de cualquier naturaleza,
- **prácticas comerciales**,
- **protección de datos de carácter personal**,
- determinados contratos de seguros de **grandes riesgos** que no afecten a consumidores,
- seguros colectivos o planes de pensiones que instrumenten **compromisos por pensiones**,
- operaciones de deuda del Estado en anotaciones en cuenta formulada por comitentes.

Como novedad de este texto, se circunscribe el concepto de “**normas de conducta**” a las dictadas en el ámbito **estatal**. Estas normas incluyen los **códigos de autorregulación voluntarios**.

---

## Ámbito subjetivo

A los efectos de la norma, “**cliente financiero**” pueden ser **personas físicas o jurídicas** usuarias de servicios financieros. Como novedad del nuevo texto, quedarían excluidas las **grandes empresas**.

Además, gozarían de **legitimación activa** para presentar reclamaciones (i) los **inversores institucionales** en defensa de los intereses particulares de sus clientes, (ii) los **partícipes y beneficiarios de planes de pensiones**, (iii) las **asociaciones y organizaciones** representativas de intereses de clientes reconocidos en normas de conducta y las legalmente habilitadas para su defensa y protección, y, como novedad de este texto, (iv) las **asociaciones** representativas de **personas con discapacidad** y sus familias.

De otro lado, el término “**entidades financieras**” se configura como un concepto amplio que incluye con carácter general a todas las entidades (personas físicas o jurídicas) **supervisadas por el**



**BdE, la CNMV y la DGSyFP**, e incluirá entidades de otros **Estados miembros** y de **terceros países autorizadas** para operar en España. Además, la norma también se aplicará a entidades sujetas a la normativa correspondiente en materia de **comercialización a distancia de servicios financieros** destinados a consumidores, contratación con consumidores de préstamos o créditos **hipotecarios**, contratación de **crédito al consumo** y **crédito inmobiliario**, a la normativa que se dicte en materia de **mercados de criptoactivos**, así como a otras entidades comercializadoras de productos y servicios financieros en territorio español, siempre que su actividad, supervisada o no, se encuentre regulada por **normativa de conducta sectorial** dirigida a la protección de la clientela.

El texto establece el **carácter imperativo** de la norma, de tal manera que los derechos que confiere la ley a los clientes financieros son irrenunciables y resultaría nula su renuncia anticipada y los actos realizados en fraude de ley.

---

## Principio de prestación personalizada

La nueva Ley incorporará el principio de **prestación personalizada de servicios financieros**, por el que se deben tener en consideración las circunstancias personales de los clientes tales como la edad, el nivel de competencias digitales o las características de la zona geográfica en la que residen, entre otras cuestiones.

La implementación de dicho principio se llevará a cabo en el ámbito de las **entidades de crédito, de servicios de inversión, de seguros y gestoras** que comercialicen **planes de pensiones**. Estas entidades deberán garantizar a su clientela la disponibilidad de canales presenciales (permanentes o intermitentes), telefónicos o telemáticos, para la prestación de sus servicios.

Se prevé la posibilidad de que **reglamentariamente** se desarrollen aspectos concretos de este principio y las obligaciones correspondientes.

En el caso de **distribuidores de seguros**, la prestación de servicios personalizada se incardina dentro del proceso de diseño, aprobación y control de productos y en materia de **gobernanza**.

Finalmente, para las entidades de crédito se prevé además la obligación de remisión de determinada información sobre el nivel de **inclusión financiera**, pendiente de desarrollo reglamentario.

---

## Financiación del sistema: la tasa

La norma regula en su Disposición Adicional Primera el régimen de la **tasa** exigible a las **entidades financieras** para la financiación de la Autoridad Financiera.

La tasa **no estará constituida por una cuota determinada**, como se había establecido en el texto anterior, sino que se liquidará atendiendo a una **fórmula** que tiene en cuenta los **gastos incurridos** por la Autoridad Financiera, las reclamaciones **resueltas** y las reclamaciones resueltas **favorables** al reclamante frente a cada entidad sujeta a la actividad de la Autoridad.



En particular, el importe de la tasa resultará de aplicar esta fórmula:

- al 40% de los gastos en que haya incurrido la Autoridad en el ejercicio anterior se aplicará el porcentaje que individualmente representen el número de las **reclamaciones resueltas** frente a cada una de las entidades en ese ejercicio sobre el número total de **reclamaciones resueltas** frente a **todas** las entidades; y
- al 60% restante del importe de los gastos en que ha incurrido en el ejercicio anterior la Autoridad, el porcentaje que **individualmente** representan el número de las **resoluciones favorables al reclamante** frente a **cada una de las entidades** en el ejercicio anterior sobre el número **total de las resoluciones favorables**.

No se tendrán en cuenta para el cómputo de la tasa las resoluciones de inadmisión ni las que tengan por desistido al reclamante.

A estos efectos, se considerarán **resoluciones favorables al reclamante** también las que consignen un acuerdo alcanzado por las partes en un procedimiento de **mediación o conciliación**.

En línea con lo anterior, el **devengo** de la tasa no será en el momento de la admisión de la reclamación, como se había establecido inicialmente, sino el **31 de diciembre** de cada año.

Las entidades financieras deberán **liquidar** la tasa que, en su caso, les corresponda no más tarde del mes de **abril del año siguiente** a su devengo.

---

## Tramitación de las reclamaciones

La norma prevé como **requisito previo de admisibilidad** de la reclamación ante la Autoridad Financiera que se haya reclamado previamente a la **entidad financiera** por cualquier medio admitido en derecho, y que dicha reclamación haya sido inadmitida, desestimada o haya transcurrido **un mes** (o 15 días si se trata de un servicio de pago) sin que se haya resuelto. Realizado este trámite, el cliente financiero dispondrá de **un año** para reclamar ante la Autoridad Financiera.

También es posible acudir ante la Autoridad Financiera si, transcurrido **un mes** desde la obtención de la resolución favorable de una entidad financiera, esta no se hubiese ejecutado conforme a sus términos.

Reglamentariamente se determinará el **contenido mínimo** de las reclamaciones. Además, el Consejo Rector propondrá un **modelo de escrito** de reclamación.

Se prevé la presentación preferentemente mediante **medios electrónicos**. La Autoridad Financiera publicará las **direcciones de registro** a las que deben enviarse las reclamaciones.

No se requiere que el cliente financiero cuente con la intervención de ningún profesional, asesor o **representante**.



Las reclamaciones se atenderán por **orden de llegada** y la Autoridad Financiera resolverá sobre la admisión (o no) en el **plazo de 10 días** y lo notificará al interesado.

La norma establece las **causas de inadmisión**. En particular, la reclamación será inadmitida si hubiera sido resuelta o plantada ante un **órgano jurisdiccional** o mediante un mecanismo de **resolución alternativa de litigios** en materia de consumo.

La Autoridad Financiera dará parte a la entidad financiera de la reclamación y esta tendrá un plazo de **20 días hábiles** para presentar por medios electrónicos **alegaciones** y documentación.

La norma establece expresamente la obligación de la entidad financiera de **acreditar** el cumplimiento de las **obligaciones de información** previstas en las **normas de conducta** y de aportar la documentación e **información precontractual y contractual** que le sea exigible en función del servicio financiero objeto de reclamación. A estos efectos, las entidades financieras deberán **conservar esta documentación durante al menos 6 años**.

Se prevé la posibilidad de que las reclamaciones se **acumulen** a efectos de su tramitación en ciertos supuestos, si bien **se resolverán individualizadamente**.

La tramitación podrá **suspenderse** durante un mes si las partes de mutuo acuerdo deciden someterse a un mecanismo de **conciliación o mediación**. En caso de alcanzarse un acuerdo, la resolución de la Autoridad Financiera que lo recoja será **vinculante** y acabará el procedimiento.

---

## La resolución

La notificación de la **resolución** de la Autoridad Financiera debería emitirse dentro de los **90 días** siguientes a la presentación de la reclamación. Este plazo puede ampliarse (hasta duplicarse) en casos particularmente complejos.

La Autoridad Financiera tiene la **obligación de resolver** y la **falta de resolución** en plazo tendrá efecto **desestimatorio** y permitirá la interposición del recurso judicial, en su caso.

Las partes **no pueden iniciar ninguna acción judicial o extrajudicial** entre sí sobre el mismo objeto hasta que termine el procedimiento administrativo mediante resolución, desestimación por silencio administrativo o desistimiento del reclamante. No obstante, cabe recabar **tutela judicial cautelar** en los casos en que proceda.

Una vez se ha iniciado un **proceso civil** contra la resolución desestimatoria por silencio administrativo, si se emite la resolución de la Autoridad Financiera, podrá incorporarse al proceso judicial y el demandante podrá desistir del proceso sin imposición de **costas**.

La reclamación ante la Autoridad Financiera **interrumpe** el plazo de **prescripción** de la acción judicial hasta su resolución.

Si la reclamación estimada es **económica**, podrá acordar la devolución de importes y el pago de



**intereses de demora** devengados hasta la admisión de la reclamación.

A diferencia del anterior texto, no se incluyen en el actual **compensaciones resarcitorias** a favor del reclamante cuando la reclamación no tenga un contenido económico.

Se contempla la imposición de **sanción al reclamante** de entre 50 y 250 euros si la Autoridad Financiera, habiendo desestimado totalmente la reclamación, apreciara **mala fe** en su conducta. La reincidencia del reclamante podrá ocasionar sanciones superiores.

Como novedad del nuevo texto, se excluye de la categoría de **resoluciones de carácter vinculante** las que tengan **cuantía indeterminada**. También están excluidas las que se dicten sobre **buenas prácticas y usos financieros**

**Serán vinculantes** únicamente aquellas resoluciones que versen sobre **normativa de conducta** y en materia de **cláusulas abusivas** cuando el importe reclamado sea **inferior a 20.000 euros**.

Para dichas resoluciones de **cuantía determinada**, deberá determinarse la cuantía correspondiente aplicando las reglas que se establezcan **reglamentariamente**. Se prevé también la posibilidad de **modificación reglamentaria del umbral** de 20.000 euros.

En caso de resolución **estimatoria vinculante**, la entidad financiera deberá **acreditar el cumplimiento** de la resolución en el plazo de 30 días hábiles, que podrá duplicarse por su complejidad. Esta resolución vinculante pone **fin a la vía administrativa** sin que proceda recurso de **reposición**.

En caso de resolución **estimatoria no vinculante**, la entidad financiera deberá comunicar si la acepta o no en el plazo de 30 días. La resolución de la Autoridad Financiera tendrá valor de informe pericial en un eventual procedimiento judicial civil.

---

## Régimen sancionador

El proyecto incluye un detallado régimen sancionador para el caso de incumplimiento de las resoluciones de la Autoridad Financiera. Podrán ser sancionadas las **entidades financieras** y también las personas que ejerzan cargos de **administración o dirección** si resultan responsables de la infracción. Como novedad de este texto, se requiere que el incumplimiento sea a título de **dolo o culpa**.

La norma prevé multas por los siguientes importes:

- Infracción grave: La multa podrá alcanzar hasta el 2% del importe neto anual de su cifra de negocios, con un importe máximo de 2 millones de euros. En caso de multa a administradores o dirección, podrá alcanzar hasta 1 millón de euros.
- Infracción leve: La multa podrá alcanzar hasta el 1% del importe neto anual de la cifra de negocios del sujeto sancionado, con un importe máximo de 500.000 euros y, en el caso de



administradores o dirección, hasta 250.000 euros.

Resulta, asimismo, novedosa la **publicación en el BOE** de las sanciones graves una vez sean firmes en la vía administrativa, si bien caben excepciones en determinados casos.

---

## Entrada en vigor

Según establece el nuevo proyecto, la **entrada en vigor** de la futura Ley tendrá lugar a los **20 días de su publicación** en el Boletín Oficial del Estado (y no al día siguiente, como se había establecido en el texto anterior).

No varía, en cambio, la **puesta en funcionamiento** de la Autoridad, que se iniciará en la fecha que al efecto se determine por orden del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Hasta ese momento, los servicios de reclamaciones del BdE, CNMV y DGSyFP seguirán realizando las funciones que tengan encomendadas y resolviendo las reclamaciones presentadas de acuerdo con la normativa vigente.

A partir de la puesta en funcionamiento de la Autoridad Financiera, las entidades financieras deberán incluir en la **información precontractual** que entreguen a sus clientes la posibilidad de acudir a esta autoridad si su reclamación a los servicios de atención a la clientela o defensor externo no es satisfactoria. También deberán hacer constar esta información en sus tablones de anuncios físicos y facilitar el acceso fácil en sus portales de internet.

Además, se prevé que, dentro de los **6 meses siguientes** a la entrada en vigor de la ley, las autoridades de supervisión publiquen un **compendio** anual de buenas prácticas y usos de los sectores financieros.

A partir de ahora el Proyecto de Ley continua su tramitación, que seguiremos analizando hasta su aprobación.

---

Para obtener información adicional sobre el contenido de este documento puede enviar un mensaje a nuestro equipo del [Área de Conocimiento e Innovación](#) o dirigirse a su contacto habitual en Cuatrecasas.

©2024 CUATRECASAS

Todos los derechos reservados.

Este documento es una recopilación de información jurídica elaborado por Cuatrecasas. La información o comentarios que se incluyen en el mismo no constituyen asesoramiento jurídico alguno.

Los derechos de propiedad intelectual sobre este documento son titularidad de Cuatrecasas. Queda prohibida la reproducción en cualquier medio, la distribución, la cesión y cualquier otro tipo de utilización de este documento, ya sea en su totalidad, ya sea en forma extractada, sin la previa autorización de Cuatrecasas.

