

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
[121/000018]



Dosier. Serie legislativa. Núm. 16. Abril 2024

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 19 de marzo, acordó, en relación con 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 cliente** encomendar su aprobación con competencia legislativa plena y por el procedimiento de urgencia, conforme al artículo 148 del Reglamento, a la Comisión de Economía, Comercio y Transformación Digital.

El Proyecto de Ley Orgánica se estructura en una **parte expositiva** y una **parte dispositiva** que consta de **sesenta y seis artículos**, distribuidos en **un título preliminar** y **siete títulos más**, **nueve disposiciones adicionales**, **tres disposiciones transitorias**, **una disposición derogatoria** y **veintidós disposiciones finales**.

Este proyecto da cumplimiento al mandato dado al gobierno para la creación de una Autoridad administrativa para la resolución alternativa de litigios entre la clientela y las entidades del sector financiero, establecido en la **Disposición adicional primera** de la ley 7/2017, por la que se incorpora al ordenamiento español la **Directiva 2013/11, 21 de mayo, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo**.

Como se señala en la **Exposición de Motivos**, el sector financiero presenta una serie de características que exigen un marco regulatorio y de supervisión específico, tanto para la protección de los **intereses generales** (como puede ser la estabilidad financiera o el buen funcionamiento de los mercados), como de los individuales de los ciudadanos en tanto que usuarios de **servicios financieros**.

Actualmente el esquema básico para la protección de los clientes en el ámbito financiero opera en un doble plano de garantías. El primero, consiste en el **cumplimiento general de las normas reguladoras** de las relaciones entre clientes y entidades financieras. El segundo, está constituido por las **diversas vías extrajudiciales** para la resolución individual de los conflictos que pueden surgir entre aquellos.

Esta norma tiene como objetivo complementar dicho sistema institucional de resolución de reclamaciones mediante la creación de una **única Autoridad**, que goce de **autonomía e independencia** y cuyas resoluciones se dicten con celeridad, atendiendo a criterios uniformes y de carácter vinculante para las entidades financieras en reclamaciones de cuantía inferior a 20.000 euros.

Esta nueva Autoridad, que integrará los actuales servicios de reclamaciones de los organismos supervisores, nace con la finalidad de resolver reclamaciones contra el incumplimiento de las normas de conducta, buenas prácticas y usos financieros o sobre el carácter abusivo de cláusulas contractuales en los términos recogidos en esta ley.

Igualmente, la ley trata de adecuar el ámbito de la protección a los nuevos servicios y productos que se están desarrollando en el ámbito financiero, cuyas características específicas y formas de comercialización no responden a los parámetros tradicionalmente cubiertos por las normas de conducta. En este sentido, extiende su tutela y su función protectora a los usuarios de las entidades y operadores del denominado sector *Fintech*, así como a la prestación de servicios de criptoactivos, en los términos previstos en el **Reglamento (UE) 2023/1114**.

La **Unión Europea** establece una serie de derechos básicos para proteger a los consumidores cuando utilizan productos y servicios financieros. La **Directiva 2013/11, 21 de mayo, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo**, promueve el establecimiento de entidades independientes capaces de resolver litigios con los clientes aportando una solución eficaz que constituya una alternativa al procedimiento judicial.

La norma garantiza que, en todos los Estados miembro se pueda recurrir a entidades de resolución alternativa que reúnan ciertos criterios comunes de calidad para la resolución de los litigios en los distintos mercados de consumo de manera rápida, amistosa, asequible y equitativa. La directiva insiste en la idea de que deben reforzarse en la Unión las redes de entidades de resolución alternativa, como la **red FIN-NET**.

FIN-NET fue creada por la Comisión Europea en 2001 para proporcionar a los consumidores un fácil acceso a procedimientos alternativos de resolución de litigios (ADR) en conflictos transfronterizos sobre la prestación de servicios financieros. La red abarca los países del Espacio Económico Europeo (Unión Europea, Islandia, Liechtenstein y Noruega).

Cualquier autoridad en el Espacio Económico Europeo puede unirse a FIN-NET si es responsable de la resolución extrajudicial de litigios financieros en su país y cumple los principios establecidos en la Directiva 2013/11 sobre resolución alternativa de litigios. En el año 2016 se aprobó un **Memorándum** que define la forma de cooperación entre los miembros de la red FIN-NET para resolver litigios financieros transfronterizos por vía extrajudicial.

En **Alemania** son varias las instituciones encargadas de la protección de los consumidores que compran o utilizan servicios financieros.

La Autoridad Federal de Supervisión Financiera (BaFin) (***Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht***) —una institución independiente con sede en Bonn y Fráncfort que actúa bajo la supervisión del **Ministerio Federal de Finanzas**—, además de supervisar la actividad de bancos y empresas de inversión y seguros para garantizar la estabilidad del sistema financiero en general, es responsable de la protección colectiva de los consumidores en el mercado financiero. Un compromiso que se reforzó en 2021 creando dentro de la institución una **Dirección de Protección al Consumidor**. Esta Dirección controla que las entidades de crédito o las compañías de seguros cumplan las normas de conducta y que la gama de productos financieros o de productos de seguros que se ofrecen a los clientes sea transparente y comprensible.

Para la **resolución extrajudicial de litigios en el ámbito financiero** existen entidades de mediación como los **defensores del pueblo o las juntas arbitrales**.

En 2016 se aprobó el Reglamento sobre entidades de resolución de litigios financieros (*Finanzschlichtungsstellenverordnung – FinSV*), que regula la forma en la que deben organizarse las entidades públicas y privadas de resolución de litigios relacionados con servicios bancarios y de inversión.

Para las entidades de resolución de litigios en el sector de seguros, sin embargo, son de aplicación las normas de la Ley alemana sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo (*Act on Alternative Dispute Resolution in Consumer Matters*).

En **Francia**, tras la crisis económica y financiera del 2008, se aprobó la *Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME)*, que autorizaba al Gobierno a adoptar las medidas necesarias para redefinir las competencias y el funcionamiento de las autoridades de control y supervisión de los sectores bancario y de seguros con el fin de garantizar la estabilidad financiera.

Es así como en 2010 se adoptó la *Ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010*¹. Con ella se fusionaron las autoridades de supervisión de los sectores bancario y de seguros y las autoridades reguladoras, creándose *L'Autorité de contrôle prudentiel* –que en 2013 se convertiría en *L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR)*– y se modificó el Código monetario y financiero para la regulación de la nueva autoridad, tanto en su **Parte legislativa (artículos L612-1 a L612-50)** como en su **Parte reglamentaria (artículos D612-1 a R612-61)**. La ACPR está integrada en el Banco de Francia, el gobernador del Banco es su presidente y el vicepresidente de la ACPR forma parte del Consejo General del Banco.



La nueva ACPR es responsable de garantizar la preservación de la estabilidad del sistema financiero, para evitar la aparición de nuevas crisis financieras, pero también de **la protección de los clientes**, especialmente en lo que se refiere a la comercialización de productos financieros, asegurándose de que las buenas prácticas abarquen todo el proceso comercial: desde el diseño de productos –ofreciendo productos adaptados a sus necesidades y limitando los riesgos para ellos– hasta las prácticas de marketing, pasando por la ejecución de contratos y la gestión de reclamaciones.

El **artículo L316-1 del Código monetario y financiero** dedicado a **la mediación** establece que los consumidores pueden recurrir gratuitamente a un mediador en las condiciones previstas en el **Capítulo II del Título I del Libro VI del Código del Consumo** para aquellos litigios que opongan contra cualquier entidad monetaria y financiera.

¹ *Ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010 portant fusion des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance*

En **Italia**, el *Testo unico bancario*² dedica su Título VI, *Trasparenza delle condizioni contrattuali dei rapporti con i cliente*, a las normas que han de regir las relaciones con los clientes en la contratación de productos financieros, asegurando la transparencia de las condiciones contractuales y los controles internos. En el Título VI bis, *Agenti in attività finanziaria e mediatore creditizi*, se regula la figura de los mediadores y los requisitos que tienen que reunir para controlar que los empleados de las entidades financieras cumplan con las normas aplicables en su trabajo con el público.

Por lo que se refiere a la **resolución extrajudicial de los conflictos con los clientes**, el artículo 128 bis del *Testo unico bancario* establece que el Banco de Italia, como autoridad nacional competente en materia de sistemas de resolución extrajudicial de litigios, previa deliberación con *el Comitato interministeriale per il credito e il risparmio*, establecerá los criterios para este procedimiento. En 2020, el Banco de Italia publicó las *Disposizioni sui sistema di risoluzione stragiudiziale delle controversie in materia di operazioni e servizi bancari e finanziari*.

Entre los principales organismos encargados de la labor mediación para la resolución de conflictos estarían el *Arbitro Bancario Finanziario (ABF)*, que forma parte de la ya citada red *Fin-Net*; el *Arbitro per le Controversie Finanziarie*, el *Conciliatore Bancario Finanziario* y, en materia de seguros, *el Istituto per la Vigilanza sulle Assicurazioni*.

El Banco de **Italia** (*Banca d'Italia*) cuenta, además, con un **Departamento de protección al cliente y de educación financiera**, en línea con las directrices formuladas por la OCDE y reiteradas por el G20, con el objetivo de aumentar la cultura económica y financiera de los ciudadanos y el conocimiento de las herramientas de autoprotección, para que puedan tomar decisiones financieras informadas y adaptadas a sus necesidades.

La Constitución³ de **Portugal** enumera en su artículo 60 los derechos de los consumidores, entre ellos el derecho a la seguridad de sus intereses económicos. En desarrollo de este precepto constitucional, la protección de los derechos de los consumidores con carácter general se reguló en la *Lei n.º 24/96 de 31 de julho. Regime aplicável à defesa dos consumidores*, que dedica su artículo 9 al derecho a la protección de los intereses económicos de los usuarios y a las obligaciones de los proveedores de servicios.

En el apartado estrictamente financiero, Portugal aprobó en 1992 el *Decreto-Lei n.º 298/92 Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras*, que en el capítulo II del Título VI, *Relações com os clientes*, establecía las obligaciones de las instituciones financieras para con ellos. Su artículo 77-E especificaba los deberes especiales en relación con la comercialización de productos financieros.

² Decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385 Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia

³ Constituição da República Portuguesa. VII Revisão constitucional (2005)

Como complemento a las normas definidas en el Régimen General de Instituciones de Crédito y Sociedades Financieras, el Banco de Portugal ha ido desarrollando nuevas normas de conducta mediante Avisos o Instrucciones. También cuenta en su página web con un **portal del cliente bancario**, a través del cual difunde información y presta servicios relacionados con la comercialización de productos y servicios bancarios. En este portal se publica un listado de **entidades acreditadas** para la **resolución alternativa de disputas**, organizadas en función del tipo de litigio: concesiones de créditos, depósitos, pagos etc. Proporciona también acceso al denominado **Plan Nacional de Educación Financiera**, iniciado en 2011 para mejorar el conocimiento financiero de la población.

En 2023 se aprobó la **Lei n.º 24/2023, de 29 de maio**⁴, que modificaba varios *Decretos-Leis* de protección a los consumidores de servicios financieros.

En el **Reino Unido** es la **Financial Conduct Authority**, un organismo público independiente **responsable ante el Tesoro y el Parlamento**, la autoridad competente no sólo para la protección del sistema financiero, sino también de los usuarios de productos financieros. Su misión organización y competencias están recogidas en la **Financial Services and Markets Act 2020**, recientemente modificada por la **Financial Services and Markets Act 2023**.

La **Financial Services and Markets Act de 2020** regula también la figura del **Financial Ombudsman Service**, como organismo encargado de la **resolución extrajudicial de litigios** entre los clientes y las entidades financieras.



A **nivel internacional**, el **G20 y la OCDE** ya adoptaron en 2011 unos Principios, **The G20/OECD High-Level Principles on Financial Consumer Protection**, que establecían un marco integral de protección y que fueron revisados y actualizados en 2022 a través de una **Recomendación** del Consejo de la OCDE.

El G20 y la OCDE publicaron también en 2018 **G20/OECD Policy Guidance Financial Consumer Protection Approaches in the Digital Age**, una nota orientativa en la que se insiste en la importancia de proteger más que nunca al consumidor de productos y servicios financieros, en su educación financiera y en la inclusión, ya que estos productos y servicios ocupan cada vez más espacio en el entorno digital, “*the age of fintech*”.

Existe también una organización, **International Financial Consumer Protection Organisation (FinCoNet)**, establecida en 2013, como asociación sin ánimo de lucro, que aglutina a las autoridades supervisoras responsables de la protección de los consumidores de productos financieros en cerca de cuarenta países.

⁴ *Aprova normas de proteção do consumidor de serviços financeiros, alterando os Decretos-Leis n.os 3/2010, de 5 de janeiro, 74-A/2017, de 23 de junho, 80-A/2022, de 25 de novembro, e 27-C/2000, de 10 de março, e a Lei n.º 19/2022, de 21 de outubro*

Información adicional

Puede consultar los siguientes Documentos de Trabajo elaborados, por el Departamento de Documentación, para la Comisión de Economía, Comercio y Transformación Digital, en los que se recoge:

- [Documentación que acompaña al proyecto](#)
- [Estudios](#)
- [Documentos comparativos y textos derogados](#)

Igualmente, se encuentra a su disposición la [bibliografía](#) de apoyo a la tramitación legislativa del Proyecto elaborada por la Biblioteca del Congreso de los Diputados, que puede ser actualizada o ampliada durante su tramitación.