

Международное право

ГОНСАЛЕС Хавьер Перес-Серрабона

Университета Гранады, Испания, 18071, Гранада

<https://orcid.org/0000-0002-2514-097X>

Доктор Хавьер Перес-Серрабона Гонсалес

Доктор права, Профессор коммерческого права, кафедра коммерческого права, Факультет права Университета Гранады

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ПРОЗРАЧНОСТИ И ЗАЩИТЫ ПОТРЕБИТЕЛЯ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ

Аннотация

Современные преобразования в новой фазе глобализации, требуют пересмотра процесса рационализации, соответствующего развитию современного общества. Экономические кризисы вызывают ситуации и принятие решений агентствами для защиты государства всеобщего благосостояния соответствующих европейских стран. В этом контексте защита и защита прав и интересов потребителей должна быть основной целью всех стран-членов Европейского союза в целом и Адвоката клиентов в частности – финансовых услуг (поскольку мы будем анализировать наш вклад). Последнему придется обеспечить, чтобы отношения между банком и клиентом осуществлялись в соответствии с принципами добросовестности, справедливости и взаимного доверия.

Но есть определенные нарушения в банковских операциях, которые препятствуют отношениям между финансовыми институтами и клиентами (конечными потребителями). В процессе исследования мы проанализируем и проясним основные проблемы и возможности, которые представляются банкам, как в том, что говорится в действующих нормативных актах, так и в прогнозируемом Законе, и Защитника клиента финансовой гарантии для защиты указанных потребителей.

Ключевые слова: *глобализация, защита прав, интересы потребителей, финансовые услуги, банковские операции, нормативные акты, взаимное доверие, гарантии*

International law

Dr. Javier Pérez-Serrabona González

Doctor of Law, Professor of Commercial Law, Department of Commercial Law, Faculty of Law, University of Granada, Spain, 18071, Granada

REVISITING THE LEGISLATION OF TRANSPARENCY AND PROTECTION OF THE CONSUMER OF FINANCIAL SERVICES

Abstract

Modern transformations in a new phase of globalization require a revision of the process of rationalization that corresponds to the development of modern society. Economic breakdowns cause situations and decision-making by agencies to protect the welfare state of the European countries affected. In this context, the protection of consumer rights and interests should be the main goal of all member countries of the European Union in general and the client advocate in particular - financial services (since we will analyze our contribution). The latter will have to ensure that the relationship between the bank and the client is carried

out in accordance with the principles of good faith, justice and mutual trust. However there are certain violations in banking operations that impede the relationship between financial institutions and customers (end-users). In the course of the research we will analyze and clarify the main problems and opportunities that are presented to banks, both in what is said in the current regulations, in the forecasted Law and the Client's Defender of a financial guarantee to protect the rights of these consumers.

Keywords: *globalization, protection of rights, interests of consumers, financial services, banking operations, regulations, mutual trust, guarantees*

Derecho internacional

Universidad de Granada,

Dirección: Avda. de Andalucía s/n C.P.: 18071 Granada, España

<https://orcid.org/0000-0002-2514-097X>

Dr. Francisco Javier Pérez-Serrabona González,

Acreditado a Profesor Titular de Derecho Mercantil en la Facultad de Derecho y en la Facultad de Económicas y Empresariales de la Universidad de Granada, España. (E-mail: jpsgonzalez@ugr.es)

NORMATIVA DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR DE SERVICIOS FINANCIEROS

RESUMEN: Las transformaciones actuales en la nueva fase de mundialización, que conocemos como globalización, exigen una revisión – o incluso puesta en cuestión – del sentido del proceso de racionalización propio de la modernidad de las sociedades contemporáneas. Las crisis económicas provocan situaciones y toma de decisiones por parte de los organismos en aras de proteger el Estado del bienestar social de los respectivos países europeos. En este contexto, la tutela y protección de los derechos e intereses de los consumidores debiera ser el objetivo esencial de todos los países integrantes de la Unión Europea en general y, del Defensor del cliente de servicios financieros en particular (como analizaremos a lo largo de nuestra aportación). Este, habrá de velar para que las relaciones banco–cliente se realicen conforme a los principios de buena fe, equidad y confianza recíproca.

Pero existen ciertas irregularidades en la operativa bancaria que dificultan las relaciones entre las entidades financieras y los clientes (consumidores finales). A lo largo de nuestro estudio, analizaremos y precisaremos los principales retos y oportunidades que se le presentan a la banca, tanto en lo referido en la normativa vigente como en el Derecho proyectado y, a esta figura del Defensor del cliente financiero garantista de salvaguardar la tutela y protección de dichos consumidores.

Palabras: *globalización, protección de derechos, intereses de los consumidores, servicios financieros, operaciones bancarias, regulaciones, confianza mutua, garantías*

SUMARIO:

1. Mejorando la gestión financiera en la Unión Europea. – 2. La Institución fiscalizadora comunitaria. – 3. La necesaria tutela de los derechos e intereses económicos de los consumidores financieros: «justicia del consumo». – 4. El servicio de reclamaciones del Banco de España y el Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones. – 5. La figura del Defensor del cliente financiero («Ombudsman»). – 5.1. Marco legal y

organizativo.- 5.2. Fundamentos sobre el carácter vinculante (o no) de las decisiones adoptadas por los servicios de las entidades financieras. – 5.3. Procedimiento de tramitación y resolución de quejas y reclamaciones. – 6. Reflexiones finales a modo de conclusiones.

1. La complejidad del entorno financiero, los escándalos financieros, las malas prácticas bancarias y la confusión entre los ahorradores e inversores, dificultan unas mejores relaciones entre las entidades financieras y los clientes de la cartera de acciones.¹ La crisis financiera europea nace en el ámbito de los productos financieros (créditos hipotecarios a la vivienda, créditos al consumo, productos derivados y estructurados) y se desarrolla con la presencia de riesgos morales, en el proceso de comercialización basado en el modelo financiero de «crear y distribuir», frente al tradicional de la banca de «organizar para mantener».² En este sentido, el papel jugado por las agencias de calificación de riesgos -marcados por evidentes conflictos de interés- resultó clave para acentuar la profundidad de la crisis, junto a los conocidos fallos regulatorios.³

Estamos ante tiempos nuevos para el sistema financiero internacional, que ha de purgar la ambición desmesurada de Wall Street.⁴ Es usual la exégesis de que los bancos se han centrado únicamente en maximizar sus beneficios y que han olvidado que tienen una responsabilidad social y ofrecen un servicio público a la sociedad. La cultura consumista ha supuesto el auge de los créditos rápidos de consumo y las tarjetas de crédito aplazadas, que han acabado por asfixiar aún más a las familias con un alto nivel de endeudamiento. Cada vez existen más prácticas bancarias que son objeto de reclamación (quebranto económico), queja (disconformidad en el servicio), o sugerencia por parte de los clientes de las entidades financieras.⁵ Los consumidores españoles en particular (y europeos en general), frecuentemente

¹ Como consecuencia de la crisis financiera los consumidores de productos financieros han sido afectados por la reducción de su patrimonio en los fondos de inversión, los planes de pensiones ahora con una parte invertida en renta variable y por ello menos valorados, la pérdida de valor de la vivienda y sobre todo, la imposición de copiosos seguros de todos los tipos impuestos como condicionantes para la perfección de contratos principales.

² En este sentido, E. CASTELLÓ MUÑOZ, « La protección del cliente de servicios financieros», *Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales (ICADE)*, núm. 83-84, 2011, pp. 69-88.

³ Sobre todo lo que estaba en entredicho era el gobierno corporativo en las finanzas y la falta de transparencia (véanse en este sentido la exposición que realiza en su obra, U. NIETO, *Efecto mariposa y crisis financiera. Fallos regulatorios*, Ediciones 2010, Madrid.

⁴ Como ha dicho el (prestigioso) economista JEREMY RIFKIN; el sueño americano «ha muerto por exceso de riesgo, auto indulgencia, ingenuidad y avaricia». Para que se consolide el paradigma de empresa responsable y sostenible al socaire de la crisis financiera internacional hace falta que se instalen en las organizaciones nuevos valores sociales y éticos.

⁵ Si un cliente bancario no está satisfecho, lo lógico es que tenga los cauces para hacerlo saber y que la entidad se interese por las circunstancias. Si la culpa de la insatisfacción es del banco, lo normal es resarcir al cliente. Si no fuera así, al menos interesa entender mejor los juicios de valor que ha hecho el cliente e intentar influir en ellos.

se encuentran con información pre-contractual incomprensible y con falta de transparencia. Y son varias las fuentes que requieren la mayor protección de los consumidores ante tales situaciones; en este cometido persisten las indicaciones el Banco de España en su demanda de protección al cliente y recuerda a las entidades financieras aspectos (regulados normativamente) relativos a la transparencia en las operaciones financieras, la información a la clientela y el detalle en los cálculos y valoración de los seguros (que ofrecen dichas entidades).¹

2. Una función de auditoría externa independiente resulta esencial para garantizar la rendición de cuentas por la utilización de fondos públicos en una sociedad democrática moderna. Y es el Tribunal de Cuentas Europeo, la institución encargada de la auditoría externa de la Unión Europea, al contribuir a mejorar todos los aspectos de la gestión financiera de los fondos de la Unión, cuyo papel es de vital importancia para sus ciudadanos. La

¹ Y hemos de señalar que no es precisamente la normativa española escasa en esta materia, destacamos: la Ley 2/1994, de 30 de marzo, de Subrogación y Modificación de Préstamos Hipotecarios; la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero; la Orden ECO/734/2004, de 11 de marzo, sobre los departamentos y servicios de atención al cliente y el defensor del cliente de las entidades financieras; la Ley 22/2007, de 11 de julio, sobre comercialización a distancia de servicios financieros destinados a los consumidores; el 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 los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias; la Ley 41/2007, de 7 de diciembre, por la que se modifica la Ley 2/1981, de 25 de marzo; la Ley 2/2009, de 31 de marzo, por la que se regula la contratación con los consumidores de préstamos o créditos hipotecarios y de servicios de intermediación para la celebración de contratos de préstamo o crédito; la Ley 16/2009, de 13 de noviembre, de servicios de pago; el Real Decreto 712/2010, de 28 de mayo, de régimen jurídico de los servicios de pago y de las entidades de pago; la Orden EHA/1608/2010, de 14 de junio, sobre transparencia de las condiciones y requisitos de información aplicables a los servicios de pago; la Orden EHA/1718/2010, de 11 de junio. Abre en nueva ventana, de regulación y control de la publicidad de los servicios y productos bancarios; la Circular 6/2010, de 28 de septiembre, del Banco de España, a entidades de crédito y entidades de pago, sobre publicidad de los servicios y productos bancarios; la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; la Ley 16/2011, de 24 de junio, de contratos de crédito al consumo; la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios; el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos; la Circular 5/2012, de 27 de junio, del Banco de España, a entidades de crédito y proveedores de servicios de pago, sobre transparencia de los servicios bancarios y responsabilidad en la concesión de préstamos; la Orden ECC/2502/2012, 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; el Real Decreto-ley 6/2013, de 22 de marzo, de protección a los titulares de determinados productos de ahorro e inversión y otras medidas de carácter financiero; la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social; la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito; la Orden ECC/2316/2015, de 4 de noviembre, relativa a las obligaciones de información y clasificación de productos financieros; o, el Real Decreto-ley 1/2017, de 20 de enero, de medidas urgentes de protección de consumidores en materia de cláusulas suelo, entre otras.

Comisión Europea se encarga de la ejecución del presupuesto de la Unión Europea y de garantizar que los fondos comunitarios se utilizan de manera juiciosa y de conformidad con las normas y reglamentos aplicables. El gasto comunitario es objeto de control en muchos niveles, tanto dentro de la Comisión como por las administraciones de los Estados miembros y beneficiarios. Además, la Comisión cuenta con una función de auditoría interna que contribuye a garantizar que se han establecido sistemas de control adecuados y que funcionan con eficacia.

En el caso español, el volumen de dinero público inyectado a las entidades financieras rescatadas como consecuencia de la crisis financiera ascendió a un total de 122.122 millones de euros, según el informe del Tribunal de Cuentas.¹ Así pues, la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se refiere al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad y de buena gestión financiera (economía, eficacia y eficiencia) y sus resultados de fiscalización habrán de exponerse mediante informes, memorias, mociones y notas, que se aprueben por el Pleno del Tribunal y se eleven a las Cortes Generales y, en lo que les afecte, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y a los Plenos de las Corporaciones locales, siendo los mismos de vital importancia por cuanto a que pertenecen al gasto público (que cada uno de los contribuyentes aportamos anualmente a las arcas del Estado).

3. En este contexto, la tan citada crisis económica y en particular, la del propio sistema financiero, refleja no solo la importancia sino también la necesidad de tutelar los derechos e intereses económicos de unos consumidores que, a lo largo de la historia, han sufrido y padecido los abusos y, por ende, las consecuencias, de la actuación y política comercial de entidades e instituciones financieras.

Por todos es sabido el desequilibrio que caracteriza las relaciones entidad de crédito-consumidor, pues las primeras gozan de una posición privilegiada, quedando el consumidor relegado a mero adherente del contrato; además – como señala nuestra Constitución-², de la tutela de los derechos e intereses económicos de los consumidores es deber de los poderes públicos dotar de mecanismos eficaces para su protección. Y de esta preocupación y consagración de sistemas de protección eficaces de los derechos de los consumidores ha nacido lo que se conoce como la «Justicia de consumo» o

¹ De este dinero, se habían perdido 60.718 millones al cierre del ejercicio 2015, puesto que las participaciones que mantiene el FROB en entidades nacionalizadas no permitían recuperar un importe mayor a esa fecha

² Art. 51 de la Constitución española señala que, los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oírán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca. En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales.

«Justicia del consumidor», teniendo distinto recorrido en los países de la Unión Europea.¹ Asimismo, este Derecho de consumo es consecuencia directa de la regulación de las Constituciones nacionales en un doble sentido; por un lado, reconocen el derecho de los consumidores y usuarios a «la protección de sus intereses económicos»; mientras que por otro, establecen un mandato a los poderes públicos consistente en la garantía de tal derecho mediante procedimientos eficaces frente a los posibles fallos del mercado. Y para asegurar que este mayor dinamismo en la prestación de servicios financieros beneficie a los inversores es necesario que el marco legal regulador de los servicios financieros ofrezca a estos clientes un nivel de protección adecuado, que preserve su confianza en el funcionamiento de los mercados.

Es mediante la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero -en concreto en su capítulo V-², donde se adoptan y establecen las medidas protectoras de los clientes de servicios financieros,³ y entre otras, la obligación para las entidades financieras, de atender y resolver las quejas y reclamaciones que sus clientes puedan presentar, relacionadas con sus intereses y derechos legalmente reconocidos. A estos efectos, las

¹ Parte de la Doctrina (como es el caso de BARONA VILAR) a la cual nos sumamos, afirman que, «la consagración de un sistema de protección de los derechos de los consumidores es producto de la modernidad, resultado del estado del bienestar social, en el que la tecnología, la producción, la fabricación en masa, los medios de comunicación, ha condicionado los comportamientos de los hombres y mujeres». (Cfr. S. BARONA VILAR, «Capítulo I: Reflexiones en torno a la tutela procesal de los consumidores y usuarios. La política de protección de los mismos en la Unión Europea: líneas de presente y de futuro», *Tutela de los consumidores y usuarios en la Ley de Enjuiciamiento Civil*, (Coord. BARONA VILAR), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, p. 26.).

² la Ley transpone al ordenamiento jurídico español aplicable en el ámbito financiero varias Directivas comunitarias, como son: la Directiva 2000/26/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de mayo de 2000, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el seguro de responsabilidad civil de la circulación de vehículos automóviles (Cuarta Directiva sobre el seguro de vehículos automóviles); la Directiva 2000/64/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de noviembre de 2000, que modifica las Directivas 85/611/CEE, 92/49/CEE, 92/96/CEE y 93/22/CEE del Consejo, en lo relativo al intercambio de información con terceros países; la Directiva 2000/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2000, sobre el acceso a la actividad de las entidades de dinero electrónico y su ejercicio así como la supervisión cautelar de dichas entidades; y, la Directiva 2000/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de marzo de 2000, por la que se modifica la Directiva 2000/12/CE relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio.

³ En dicho Capítulo se regulan, en primer lugar, órganos administrativos específicos de nueva creación, los Comisionados para la Defensa de los Clientes de Servicios Financieros (órganos adscritos al Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, con la finalidad expresa de proteger los derechos del usuario de servicios financieros en el ámbito respectivo); en segundo lugar se establece la obligación para todas las entidades de crédito, empresas de servicios de inversión y entidades aseguradoras, de atender y resolver las quejas y reclamaciones que sus clientes puedan presentar, relacionadas con sus intereses y derechos legalmente reconocidos; y en tercer lugar, se transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva 2000/26/CE (Cuarta Directiva sobre el seguro de vehículos automóviles) que regula los derechos del perjudicado en accidentes de circulación ocurridos fuera de su país de residencia dentro de la Unión Europea.

entidades de crédito, empresas de servicios de inversión y entidades aseguradoras deberán contar con un departamento o servicio de atención al cliente y además podrán designar (voluntariamente), en relación con sus agentes de seguros y operadores de banca-seguros y los corredores de seguros -bien individualmente o bien agrupados por ramos de seguro, proximidad geográfica, volumen de negocio o cualquier otro criterio-, un defensor del cliente, que habrá de ser una entidad o experto independiente de reconocido prestigio, a quien corresponderá atender y resolver los tipos de quejas y reclamaciones que se sometan a su decisión en el marco de lo que disponga su reglamento de funcionamiento, así como promover el cumplimiento de la normativa sobre transparencia y protección del cliente y de las buenas prácticas y usos financieros.

4. Otra de las medidas protectoras -de la citada Ley 44/2002-, consiste en que una vez que se haya formulado previamente la queja o reclamación, y ésta no se haya resuelto o se haya denegado la admisión o se hubiere desestimado, aparece una nueva alternativa (consecuencia de la Ley 2/2011 de Economía Sostenible)¹ para realizar la consiguiente reclamación por parte de los clientes ante los respectivos Servicios de Reclamaciones de las tres instituciones supervisoras existentes: Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores y Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, que estén relacionadas con los intereses y derechos legalmente reconocidos y que resuelven sobre los presuntos incumplimientos derivados de las entidades reclamadas, aplicando la normativa de transparencia y protección de la clientela o las reglas de las buenas prácticas y usos financieros.

Será el propio Banco de España quien resuelva todas aquellas reclamaciones que pongan de manifiesto, con la pretensión de obtener la restitución de su interés o derecho, hechos concretos referidos a acciones u omisiones de las entidades financieras supervisadas por el propio Banco de España que supongan, para quien las formula, un perjuicio para sus intereses o derechos y que deriven de presuntos incumplimientos, por las entidades reclamadas, de la normativa de transparencia y protección de la clientela o de las buenas prácticas y usos financieros. De la misma manera resolverá todas aquellas quejas por las demoras, desatenciones o cualquier otro tipo de actuación deficiente que se observe en el funcionamiento de las entidades financieras; así como las consultas relativas a cuestiones de interés general sobre los derechos de los usuarios de servicios financieros en materia de transparencia y protección de la clientela bancaria, o sobre los cauces legales para el ejercicio de tales derechos; y además, de la gestión de la información adicional que se recibe para completar la documentación precisa en orden a trasladar el expediente a la entidad, recepción de las alegaciones de la entidad

¹ Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, en cuya Sección 3.ª del Capítulo III desarrolla los mecanismos de protección de los clientes de servicios financieros, permitiendo la actuación de los servicios de reclamaciones de los supervisores financieros mediante la modificación de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero.

y cualquier otra documentación que se reciba para incorporar al expediente en cada uno de los trámites.

El Servicio de Reclamaciones del Banco de España, configurado como una unidad de trabajo incardinada en los Servicios Jurídicos del Banco de España, dependiente de la Jefatura que adecúa su actuación a las directrices emanadas del Consejo Ejecutivo, fue suplido desde junio de 2013 -como apuntábamos por el Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones desempeñando su labor que, a su vez, incorpora competencias: en materia de conducta de mercado, transparencia informativa, buenas prácticas, información a consumidores, educación financiera y resolución de conflictos.

De acuerdo con las buenas prácticas bancarias, a las entidades financieras, como profesionales en la materia, les es exigible que velen tanto por sus intereses como por los de sus clientes, lo cual se traduce en este punto en la obligación de facilitar una información financiera completa y comprensible de los productos que estos contratan, máxime cuando, de conformidad con lo dispuesto en el art.1091 del Código Civil, una vez suscritos los contratos, «las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes, y deben cumplirse al tenor de los mismos». El nuevo Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones es el resultado de sumar el actual Servicio de Reclamaciones del Banco de España con la División de Relaciones con la Clientela Bancaria, cuya creación fue aprobada por la Comisión Ejecutiva del Banco de España. Con esta decisión se buscaba dar un tratamiento unitario a las competencias del Banco de España en materia de conducta de mercado, transparencia informativa, buenas prácticas o publicidad, entre otras. Desde un primer momento, el nuevo Departamento, señaló en sus informes, con carácter general y desde la óptica de las buenas prácticas y usos financieros, que las entidades habían de atender con diligencia las solicitudes que les formularan sus clientes relativas a la modificación de las condiciones pactadas en sus contratos, una vez estos habían puesto de manifiesto la dificultad -cuando no imposibilidad- de hacer frente a los compromisos de pago que adquirieron en su día, evitando cualquier demora innecesaria. Efectivamente, no puede obviarse que las entidades financieras, como profesionales expertas que son de su operativa, cuentan con los medios y los procedimientos necesarios para atender y analizar este tipo de solicitudes, debiendo velar no solo por sus intereses, sino también por los de sus clientes, máxime en estos casos en los que la solicitud por parte del cliente de algunas medidas depende de que no se hayan producido determinadas situaciones. Del mismo modo, es el propio Departamento el que ha venido indicando que una actuación acorde con las buenas prácticas y usos financieros requiere que, cuando un cliente comunique a su entidad la dificultad o imposibilidad de cumplir con sus compromisos de pago en los términos que fueron pactados en su día (por ejemplo), esta informe al cliente de su adhesión al Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas. El 6 de junio de 2014 este Departamento sufrió una nueva reestructuración a cargo de la Comisión

Ejecutiva del Banco de España, creándose una nueva División de Supervisión de Conducta de Entidades y, dentro de ésta, una nueva Unidad de Vigilancia e Inspección (órgano que realiza visitas in situ a los servicios centrales y oficinas de la banca para requerir información y proponer medidas correctoras).

Por otro lado, será la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la encargada de resolver incidencias en relación con productos o servicios de inversión (ofertas públicas de venta de valores, fondos de inversión, operativa en los mercados de valores, etc.), con independencia de que el intermediario sea una empresa de servicios de inversión o una entidad de crédito (habitualmente bancos y cajas de ahorros).

Siendo por último, la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, el órgano supervisor y encargado de resolver las cuestiones relacionadas con contratos de seguros y planes de pensiones que deriven de la actuación de entidades aseguradoras, gestoras de fondos de pensiones y mediadores de seguros (incluidas las entidades de crédito cuando actúen como comercializadoras y distribuidoras de estos productos). Para la admisión y tramitación de reclamaciones ante el Servicio de Reclamaciones de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones será imprescindible acreditar haberlas formulado previamente al departamento o servicio de atención al cliente, o en su caso, al defensor del cliente o participe de la entidad contra la que se reclame, y una vez verificado el cumplimiento de los requisitos necesarios, se procederá a la apertura del expediente. El expediente se cerrará con el preceptivo informe final del Servicio de Reclamaciones, que será notificado posteriormente a los interesados y a la propia entidad, siendo lo más importante resaltar durante todo este procedimiento, que dichas reclamaciones no tendrán carácter vinculante ni la consideración de actos administrativos recurribles.

Pero a pesar de este conglomerado de medidas (protectoras), creemos que hace falta conseguir un nuevo modelo de relación entre las entidades financieras y clientes, más allá de los conceptos de satisfacción y fidelidad del consumidor; medidas que «solucionen» y no medidas establecidas para que no causen perjuicios a la fidelidad de la clientela bancaria. La segmentación y la comunicación son las principales claves del éxito en la generación de los denominados (por algunos expertos bancarios), como «entusiasmos del consumidor»¹; pero es evidente que siendo la atención de reclamaciones del cliente o servicios similares, uno de los primeros pasos iniciados por las entidades financieras hacia la calidad total, la realidad es que más que solucionar incidencias, reclamaciones, quejas y errores, lo que pretenden las entidades es no romper el vínculo (fidelidad) establecido con los clientes.

Por ello, la confianza de los inversores es una de las piezas fundamentales del engranaje de los mercados financieros. La aplicación de las nuevas

¹ «Entusiasmos del consumidor», son todas aquellas acciones provocadas por la impresión bancaria en la que incurre el banco con sus clientes ofreciéndole todo tipo de productos y servicios que anticipan o responden a nuevas necesidades y deseos.

tecnologías de la información está favoreciendo la aparición de productos financieros cada vez más innovadores, pero de otra parte, está dando lugar al crecimiento de la prestación de servicios a distancia y a nuevas posibilidades de comercialización financiera que justifican –igualmente– la adopción de nuevas medidas tendentes a preservar esa –pretendida– confianza de los inversores en el funcionamiento y capacidad de estos mercados financieros.¹

5. La figura del Defensor del cliente (Ombudsman)² aparece a principios del Siglo XIX en la Constitución sueca con el nombre de *Justitie Ombudsman*³ (Comisionado de Justicia), asociada a la defensa de los derechos del ciudadano,⁴ El Ombudsman, propio del sector financiero, fue instaurado

¹ Política de actuación que ha centrado la atención de la Comunidad Internacional en los últimos años y que se ha culminado con la publicación de los Principios de Alto Nivel de protección de los consumidores financieros del G20, destacando la exigencia a los poderes públicos de garantizar a los consumidores el acceso a mecanismos de solución de reclamaciones accesibles, económicos, independientes, imparciales, transparentes, efectivos, rápidos y justos.

² Existe consenso generalizado en que, más allá de algunos antecedentes remotos (los Euthynoi, en Atenas; los Eflorén, en Esparta; en China, durante la dinastía Han, el Yan; en Venecia, en el siglo XV, el Consejo de los Diez; el Defensor civitatis o Plebis romano; el Sahib Al Mazalin de la época musulmana o el Justicia Mayor de Aragón), la figura que nos ocupa tuvo su acta de nacimiento formal en Suecia, al amparo de la pugna dialéctica que existía entre el Parlamento y el Rey. En materia bancaria, se pueden anotar la creación del Defensor del Cliente en España (objeto de nuestro estudio) y a modo de ejemplo, en otros países igualmente instituciones similares como el caso alemán, donde la Asociación de Bancos Alemanes, introdujo en 1991 la figura del Ombudsman como mecanismo que permite solventar en forma rápida las discrepancias que puedan surgir entre los bancos y sus clientes; en el caso del Reino Unido existen varias aplicaciones; entre ellas el Banking Ombudsman; el Cooperative Bank Ombudsman y últimamente se ha creado un Ombudsman para las operaciones bancarias que se realizan por Internet, llamado First-e Banking Ombudsman; en Australia y Grecia (a esta figura) se le denomina Banking Ombudsman; en Suiza: Ombudsman Banking Association; en Colombia: Asobancaria Grupo Financiero; en Nueva Zelanda: Banking Ombudsman Scheme; en Bélgica: Belgian Bankers Association; en Sudáfrica: Banking Ombudsman Organization, y en EE.UU –entre otros–, el denominado, New Jersey Bank Ombudsman.

³ Respecto del significado etimológico de la palabra, *Ombudsman*, significa «representante» (umbodshmadhr) o «comisionado confiable», o «agente que cuida los intereses de un grupo o de un negocio», o «alguien que habla en nombre de otros». Para mayor información sobre el origen de la institución y su significado, *Vid.*, R. MARIMÓN DURÁ, «La nueva regulación de los órganos de defensa del cliente bancario. La experiencia del Servicio de Reclamaciones del Banco de España», *Protección de particulares frente a las malas prácticas bancarias*, (Dir. V. CUÑAT EDO), Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2005, pp. 216-217; y, en el mismo sentido, T. VON JIPPEL, *Der Ombudsmann im Bank- und Versicherungswesen*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2000, p. 2.

⁴ *Cfr.* G. KUCSKO-STADLMAYER, *European Ombudsman-institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, Viena, 2008, p. 1; P. MARRINAN QUINN, «Why an ombudsman?», *Arbitration*, vol. 65, núm. 1, 1999, pp. 66-71; M. MARSHALL y L. REIF, L., «The Ombudsman: Maladministration and Alternative Dispute Resolution», *Law Review*, 1995, núm. 34, pp. 215-220; R. JEFFERIES, «Alternative dispute resolution and the ombudsman», *Arbitration*, vol. 62, núm. 1, 1996, pp. 67-69, y, S. VENEGAS ÁLVAREZ, «Origen y devenir del Ombudsman. ¿Una institución encomiable?», *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, Serie G. Estudios Doctrinales, núm. 117, México, 1988, pp. 15-32.

por primera vez en Reino Unido en 1986 (denominándose actualmente, *Financial Ombudsman Service*),¹ haciendo España lo propio justo un año después. La curiosidad que presenta este Ombudsman y que, a nuestro parecer, lo hace especial, es la utilización de las dos técnicas autocompositivas por excelencia, la mediación y la conciliación. Incluso hay países, donde este Ombudsman es designado bajo el nombre de «mediador», tal y como ocurre en el sistema francés (Médiateur).

En el caso español, la Defensoría del Cliente existe desde 1987, cuando la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, del 3 de marzo de este año, modificada por la Orden del 12 de diciembre de 1989, de conformidad con lo previsto en el artículo 48.20 de la Ley 26/1988, sobre Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito,² establece la regulación aplicable en materia de buenas prácticas y usos bancarios, y extiende el ámbito de competencia del Servicio de Reclamaciones del Banco de España a las que pudieran formular los clientes de todas las entidades de crédito sobre las actuaciones de las mismas.

Las tres principales causas que dieron lugar a la creación de este Defensor del Cliente Financiero eran claras y evidentes, en primer lugar se pretendía salvaguardar la confianza de la clientela; además existía (y existe en la actualidad), un especial interés de la banca en profundizar en la calidad del servicio ofrecida a sus clientes; y por último, la innegable conveniencia que conllevaba el aplicar este tipo de Institución, con un mecanismo de resolución de conflictos que ahorraría tantos costes para la entidad y para el cliente, tanto en su vertiente económica como en la duración de los procedimientos, ámbitos que sin duda provocan los procesos administrativos o judiciales.

La función tuitiva del cliente financiero se lleva a cabo mediante la recepción, tramitación y resolución de todas las quejas y reclamaciones presentadas por los clientes de las entidades bancarias supervisadas relativas a

¹ Bajo estas reglas, las empresas deben por ley: establecer y operar procedimientos efectivos y claros para manejar las quejas de manera justa y rápida; publicar un resumen de su proceso interno de tratamiento de quejas (esto debe cubrir cómo maneja el negocio y busca resolver las quejas pertinentes); deben explicar que en el caso que la queja quede sin resolver, el consumidor puede tener derecho a remitirlo al Financial Ombudsman Service; referirse por escrito a la disponibilidad de este resumen de su proceso de manejo de quejas en el punto de venta (o inmediatamente después) o, si la actividad no implica una venta, en el primer contacto con el consumidor; y, proporcionarle esta información por escrito a los consumidores si la solicitan y automáticamente al reconocer una queja.

² Numerosas experiencias internacionales y la propia española, acumuladas a lo largo de muchos años, pusieron de manifiesto la absoluta necesidad de someter las Entidades financieras a un régimen especial de supervisión administrativa, en general mucho más intenso que el que soportaba la mayoría de los restantes sectores económicos. Esas entidades captan recursos financieros entre un público muy amplio, carente en la mayor parte de los casos de los datos y los conocimientos necesarios para proceder a una evaluación propia de la solvencia de aquéllas. Además con su regulación y supervisión públicas aspiran a paliar los efectos de esa carencia, y facilitan la confianza en las entidades, una condición imprescindible para su desarrollo y buen funcionamiento, esencial no sólo para los depositantes de fondos, sino para el conjunto de la economía, dada la posición central que reúnen esas entidades en los mecanismos de pago.

la adecuación de las actuaciones a las buenas prácticas y usos bancarios, dependiendo su fuerza vinculante de la decisión del legislador –mientras en los países anglosajones las decisiones emitidas son vinculantes para las entidades en caso de que el consumidor manifieste su conformidad-, en España poseen naturaleza de mera recomendación y, por tanto, no vinculantes.

Este órgano de naturaleza administrativa, cuya labor consiste en atender las quejas y reclamaciones presentadas por los usuarios de servicios financieros, así como promover todas aquellas actuaciones que faciliten el conocimiento de la normativa en materia de transparencia y protección de la clientela.¹ Su creación se produjo en un momento importante para el sector bancario como fue su proceso de liberación.²

5.1 Resulta difícil encontrar normas específicas y exhaustivas relativas a las buenas prácticas y al Defensor del Cliente a semejanza de las disponibles en España como los son: la Orden ECO/734/2004, de 11 de marzo, sobre los departamentos y servicios de atención al cliente y el defensor del cliente de las entidades financieras; la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, y; la Orden ECC/2502/2012, de 16 de noviembre, que regula el procedimiento de presentación de reclamaciones ante los servicios de reclamaciones del Banco de España.

Para asegurar que este mayor dinamismo en la prestación de servicios financieros beneficia a los inversores es necesario que el marco legal regulador de los servicios financieros ofrezca a estos clientes un nivel de protección adecuado, que preserve su confianza en el funcionamiento de los mercados. El legislador ha previsto la oportunidad de resolver los conflictos y, por ende, tutelar los intereses de los clientes, a través de los Servicios de Atención al Cliente y de Reclamaciones, regulados por la Orden ECO/734/2004, de 11 de marzo,³ sobre los departamentos y servicios de atención al cliente y el defensor del cliente de las entidades financieras y la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero.⁴

¹ Cfr. Las memorias y la normativa presentadas todos los años por el BANCO DE ESPAÑA: «Memoria del Servicio de Reclamaciones, 2017, pp. 290-292 (disponible en: <http://www.bde.es/>).

² Proceso que tuvo su origen en el año 1981 y que culminó con la creación de un organismo de resolución de reclamaciones, de conformidad con la Orden Ministerial de 3 de marzo de 1987, sobre liberalización de tipos de interés y comisiones y sobre normas de actuación de las entidades de depósito. Este servicio estaba regulado por la Circular del Banco de España 8/1990, de 7 de septiembre, sobre transparencia de las operaciones y protección de la clientela (BOE núm. 226, de 20.09.1990) pero fue derogado por la Circular 5/2012, de 27 de junio, del Banco de España, a entidades de crédito y proveedores de servicios de pago, sobre transparencia de los servicios bancarios y responsabilidad en la concesión de préstamos (BOE núm. 161 de 6 de julio de 2012) (Cfr. R. MARIMÓN DURÁ, «La nueva regulación de los órganos de defensa del cliente bancario. La experiencia del Servicio de Reclamaciones del Banco de España», op. cit., pp. 217-218 y AA.VV., *Manual de sistema financiero español*, (Dir. por A. CALVO BARNARDINO), Ariel, Barcelona, 2010, pp. 110-11).

³ BOE núm. 72, de 24 de marzo de 2004.

⁴ BOE núm. 281, de 23 de noviembre de 2002.

No podemos olvidar que una de las políticas fundamentales a nivel nacional ha sido la fijación de un adecuado marco de protección de los consumidores, de hecho nuestra propia Constitución ya contiene -en su artículo 51-¹ un mandato a los poderes públicos consistente en la garantía de la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo sus legítimos intereses económicos mediante procedimientos eficaces frente a los posibles fallos del mercado. Además, es de sobra conocido por todos que en un mercado competitivo como el bancario, no existe la relación jurídica perfecta ni tampoco la simetría informativa adecuada, lo que provoca discrepancias entre el modo de actuar real de una entidad de crédito con el que debiera ser en aras de garantizar la igualdad de las partes contratantes. Por lo que el fin último de la regulación de cualquier actividad comercial (en nuestro caso, bancaria) en la que una de las partes contractuales sea un consumidor, consista, en la íntegra protección de sus legítimos derechos e intereses. Esta protección deviene fundamental en aquellas relaciones jurídicas donde *per se* existe un desequilibrio importante entre las partes, tal y como sucede en el ámbito de la contratación bancaria y en este sentido, la regulación de la actividad bancaria deberá contener como principales objetivos; por un lado, la delimitación del ámbito subjetivo de las entidades prestadoras de servicios financieros para su consideración como entidades de crédito, así como su capacidad contractual y, por otro lado; el establecimiento de normas que ejerzan una suerte de autocontrol de las políticas comerciales y de actuación adoptadas por las entidades en pro de la salvaguarda de unos estándares mínimos de protección. A tal fin responde la normativa sobre transparencia -cuyo máximo exponente es la Orden sobre transparencia y protección de 2011-² así como las guías y códigos elaborados por la autoridad supervisora – Banco de España– sobre las buenas prácticas y usos financieros.³

5.2 La fuerza vinculante de las resoluciones emitidas por los Servicios de Atención al Cliente es una cuestión en parte relacionada con el éxito del propio servicio, pues si tales resoluciones no vinculan a la entidad, la eficacia de este procedimiento es cuanto menos cuestionable, amén de la negativa percepción por parte de los clientes (reclamantes y no reclamantes) de que el servicio, en realidad, es una mera estrategia de marketing de las entidades en beneficio de la buena imagen de cara al público, pero no un medio de tutela para los clientes que han sufrido algún perjuicio derivado de una actuación o política de la entidad bancaria.⁴

¹ *Cfr.* nota a pie de pág. nº 8 (del presente texto).

² Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios.

³ Orden ECC/2502/2012, 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.

⁴ Como señalamos a lo largo de nuestras reflexiones la naturaleza de estas decisiones, en lo que respecta a su carácter vinculante para las partes, difiere según el ordenamiento jurídico de que se trate.

Las resoluciones del Servicio de Atención al Cliente de las entidades españolas solo serán vinculantes, si así lo ha previsto la propia entidad de crédito, pues recordemos que gozan de plena libertad de regulación en lo que respecta a su organización estructural y funciona.¹ La normativa española incorpora otra referencia a esta figura del Defensor del Cliente, también creada por las propias entidades pero ajena a su estructura orgánica, esto es, como organismo independiente. Son muchas las ocasiones en las que el Servicio de Atención y el propio Defensor del Cliente tienen las mismas reclamaciones, en cuyo caso «deberá especificar si tras la decisión del departamento o servicio de atención al cliente el reclamante puede acudir al defensor del cliente como segunda instancia» como señala el art. 8.3.c) de la Orden ECO 734/2004. Pero su régimen competencial es bien distinto. En todo caso, por regla general quedan excluidas de la competencia del Defensor una serie de materias que, en caso de ser formuladas ante este órgano, serán remitidas al Servicio de Atención al Cliente o al departamento competente tras su inadmisión a trámite.²

5.3 La normativa señala que las entidades deberán disponer de un departamento o servicio especializado de atención al cliente, que tenga por objeto atender y resolver las quejas y reclamaciones que presenten sus clientes,³ incluso señala, que las mismas entidades podrán designar un Defensor del Cliente cuya labor consistirá en atender y resolver las reclamaciones y promover el cumplimiento de la normativa de transparencia y protección de la clientela y de las buenas prácticas y usos financieros, siendo la decisión tomada por este respecto a las reclamaciones presentadas, vinculante a la entidad o agente, aun no siendo obstáculo dicha vinculación a

¹ Sin embargo en el modelo anglosajón se ha establecido la obligación de las entidades de crédito de ofrecer un mecanismo interno de resolución de las controversias que, en el marco de los contratos celebrados con la clientela, pudieran surgir. A este mandato responden los Departamentos de Atención al Cliente de cada entidad de crédito

² Cuestiones tales como: las relaciones laborales entre las entidades y sus empleados; las relaciones de las entidades y sus accionistas; las relaciones de las entidades con sus proveedores; las cuestiones que se refieran a las facultades y políticas comerciales discrecionales de las entidades relativas a la concesión de un contrato, operación o servicio concreto con personas determinadas, así como sus pactos o condiciones; sin perjuicio de su eventual dictamen sobre la diligencia desplegada –demora o negligencia– en la toma de tales decisiones, si ello fuere el motivo de la reclamación o queja; las controversias cuyo conocimiento compete a otros órganos administrativos, arbitrales o judiciales, o que éstas se encuentren en tramitación o hayan sido resueltas en vía judicial o arbitral o por el DCMR; las disputas sobre hechos cuya prueba únicamente puede ser realizada en vía judicial o cuya resolución requiera necesariamente la valoración de expertos con conocimientos especializados en una materia técnica ajena a la normativa sobre transparencia y protección de los usuarios financieros o a las buenas prácticas y usos bancarios; las reclamaciones que notoriamente tengan por objeto impedir, dilatar o entorpecer el ejercicio de cualquier derecho de las entidades frente sus clientes; las reclamaciones que se planteen por clientes de las entidades que tengan la condición de no residentes en España, salvo que se refieran a sus relaciones con oficinas situadas en España y para operaciones en este país.

³ Véase, la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero (art. 29.1).

la plenitud de tutela judicial, al recurso a otros mecanismos de solución de conflictos, ni a la protección administrativa. Por lo tanto, los corredores de seguros, las sociedades de correduría de seguros y los mediadores de seguros residentes o domiciliados en otros Estados del Espacio Económico Europeo que ejerzan en España en régimen de derecho de establecimiento o en régimen de libre prestación de servicios, deberán contar con un departamento o servicio de atención al cliente para atender y resolver las quejas y reclamaciones, salvo que encomienden dicha misión (voluntariamente) a un defensor del cliente en los términos establecidos en el art.45 de la Ley 26/2006 de 17 de julio, de mediación de seguros y reaseguros privados.

Cada entidad financiera o grupo, aprobará un Reglamento para la Defensa del Cliente, que regulará la actividad del departamento o servicio de atención al cliente y, en su caso, del defensor del cliente, así como las relaciones entre ambos. Dicho reglamento, será aprobado por el consejo de administración u órgano equivalente de cada entidad, y, en su caso, por la dirección general de la sucursal, pudiendo ser, de acuerdo con lo que prevean los estatutos de cada entidad, posteriormente ratificado por la junta o asamblea general u órgano equivalente,¹ correspondiendo al organismo que tenga legalmente atribuidas las competencias de control e inspección de la entidad de que se trate, verificar, dentro de los tres meses siguientes a la presentación de la solicitud, que el reglamento contiene la regulación necesaria y que se ajusta a lo dispuesto en la normativa aplicable.

El procedimiento para la resolución de las quejas (y reclamaciones) será exigible al defensor del cliente, de acuerdo con lo que disponga cada reglamento de funcionamiento, y siempre que aquéllas no hayan sido resueltas previamente por la oficina o servicio objeto de la reclamación o por el departamento o servicio de atención al cliente. En todo caso, los departamentos o servicios de atención al cliente y, en su caso, los defensores del cliente, dispondrán de un plazo de dos meses, a contar desde la presentación ante ellos de la queja o reclamación, para dictar un

¹ El reglamento deberá contener, al menos, los siguientes elementos: la duración del mandato, en su caso, y posibilidad de renovación; las causas de incompatibilidad, inelegibilidad y cese; la relación clara y precisa de asuntos cuyo conocimiento, por razón del fondo, la cuantía o cualquier otro criterio, se atribuye al defensor del cliente, en su caso, con indicación expresa de que aquellos que no le correspondan serán competencia del departamento o servicio de atención al cliente; si ambas instancias tuvieran atribuido el conocimiento del mismo tipo de reclamación se deberá especificar si tras la decisión del departamento o servicio de atención al cliente el reclamante puede acudir al defensor del cliente como segunda instancia, sin perjuicio del plazo de dos meses para dictar una decisión definitiva; el deber de todos los departamentos y servicios de la entidad de facilitar al departamento o servicio de atención al cliente y al defensor del cliente, cuantas informaciones éstos soliciten en relación con el ejercicio de sus funciones; igualmente contendrá el plazo para la presentación de las reclamaciones, a contar desde la fecha en que el cliente tuviera conocimiento de los hechos causantes de la queja o reclamación, sin que pueda ser inferior a dos años; la concreción de los trámites internos en la entidad o grupo, y todos los demás previstos en la Orden ECO/734/2004, de 11 de marzo, sobre los departamentos y servicios de atención al cliente y el defensor del cliente de las entidades financieras.

pronunciamiento, pudiendo el reclamante a partir de la finalización de dicho plazo acudir al Comisionado para la Defensa del Cliente de Servicios Financieros que corresponda. Las quejas y reclamaciones podrán efectuarse, personalmente o mediante representación, en soporte papel o por medios informáticos, electrónicos o telemáticos.¹ Se presentará el motivo de la queja o reclamación, detallando las cuestiones sobre las que se solicita su pronunciamiento, haciendo constar que la persona que reclama no tiene conocimiento de que la materia objeto de la queja está siendo tramitada por un procedimiento administrativo, arbitral o judicial y aportando también las pruebas documentales que fundamenten su queja o reclamación.² Recibida la queja o reclamación por la entidad, en el caso de que no hubiese sido resuelta a favor del cliente por la propia oficina, será remitida al departamento o servicio de atención al cliente, quien, cuando proceda de acuerdo con el reglamento de funcionamiento (de cada entidad), la remitirá, a su vez, al defensor del cliente.³

Es práctica habitual de las entidades de crédito establecer un límite cuantitativo máximo para determinar las reclamaciones objeto de su competencia. Esta disposición ha quedado recogida en los distintos reglamentos internos de funcionamiento, si bien aquí no se observa la misma uniformidad que en las cuestiones anteriores, pues entran en juego las políticas comerciales de cada entidad bancaria y sus intereses en relación al volumen de negocio y a la composición de sus recursos, oscilando las cifras entre los 60.000€ y los 100.000€, ya sea en una reclamación que el cliente haya formulado o en una que pueda formular y cuya cuantía total exceda de dicha cifra se establece que el Defensor del Cliente debe actuar con independencia respecto de la entidad y «con total autonomía en cuanto a los criterios y directrices a aplicar en el ejercicio de sus funciones» (art. 7.1 de la Orden ECO/734/2004).

Este último inciso refiere de otra cualidad que debe ser garantizada y que está estrechamente unida a la independencia: la imparcialidad. Precisamente, el Defensor del cliente debe reunir tanto el requisito de independencia –

¹ La utilización de medios informáticos, electrónicos o telemáticos deberá ajustarse a las exigencias previstas en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

² La reclamación debe presentarse en los departamentos o servicios de atención al cliente, ante el defensor del cliente en su caso, en cualquier oficina abierta al público de la entidad, así como en la dirección de correo electrónico que cada entidad habrá de habilitar a este fin, tal y como recoge el art. 11.3 de la referida Orden ECO/734/2004, de 11 de marzo.

³ Si la queja o reclamación hubiera sido presentada ante el defensor del cliente no tratándose de un asunto de su competencia, se remitirá por éste al departamento o servicio de atención al cliente y deberá informarse al reclamante sobre la instancia competente para conocer su queja o reclamación. En el mismo sentido, si no se encontrase suficientemente acreditada la identidad del reclamante, o no pudiesen establecerse con claridad los hechos objeto de la queja o reclamación, se requerirá al firmante para completar la documentación remitida en el plazo de diez días naturales, con apercibimiento de que si así no lo hiciese se archivará la queja o reclamación sin más trámite.

garantizado a través de la ajenidad de la entidad de crédito que lo designa–, como el de imparcialidad en cuanto a los criterios y directrices a aplicar en el ejercicio de sus funciones a la hora de resolver.¹ A tal fin, será una persona o entidad de reconocido prestigio en el ámbito jurídico, económico o financiero, ajena a la organización de la entidad o entidades a que presta sus servicios, siendo sus decisiones vinculantes para la entidad, vinculación está que no será obstáculo a la plenitud de la tutela judicial o al recurso de otros mecanismos de solución de conflictos, ni a la protección administrativa.

En particular, cuando el Defensor del Cliente haya sido configurado como una segunda instancia, se exige, como condicionante para la admisión de la reclamación o queja, que ésta haya sido formulada previamente ante el Servicio de Atención al Cliente de la correspondiente entidad de crédito. A tal efecto, el consumidor acreditará dicha circunstancia aportando el pronunciamiento emitido por parte del Servicio de Atención o, en su defecto, el acuse de recibo de la presentación de la reclamación expedido por la propia entidad, gracias al cual pueda constatar que ha transcurrido el plazo de dos meses sin que dicha reclamación haya sido resuelta. Tampoco en este punto se observan grandes diferencias con respecto a la redacción y elaboración de la resolución con la dictada por el Servicio de Atención al Cliente, pues también debe cumplirse con el principio de escritura y, en aquellos casos donde la notificación deba realizarse a través de cualquier medio informático, electrónico o telemático, éste debe permitir la lectura, impresión y conservación de los documentos. Téngase en cuenta que la notificación de la decisión del defensor a los clientes reclamantes pone fin al expediente de reclamación, iniciándose de nuevo el cómputo de los plazos de prescripción para el ejercicio de las acciones judiciales o arbitrales que le puedan corresponder al cliente.

Por lo que respecta al plazo para emitir la decisión cabe realizar alguna matización, ya que el plazo para resolver establecido, era de dos meses a contar desde la fecha de recepción de la reclamación, pero algunos

¹ Ambas nociones, aunque normalmente son utilizadas como sinónimos, refieren a dos realidades diferentes a la par que conexas, por cuanto la independencia deviene en un factor fundamental para lograr una efectiva imparcialidad. Ambos conceptos son, no pocas veces, confundidos, por lo que procedemos a identificar cada uno de ellos. La SAP de Madrid de 30 de junio de 2011, en su F.J. 8º, recoge ambas nociones de forma clara y concisa, afirmando que, «...la independencia supone la ausencia de vínculos que unan al árbitro con respecto a los intervinientes en el proceso y que impliquen la existencia de algún tipo de relación que pueda llevar a considerar fundadamente la existencia de predisposición o inclinación en el árbitro a acoger las pretensiones de alguna de las partes. La imparcialidad supone la inexistencia de causa o motivos derivados de la relación del recusado con los intervinientes en el proceso, que permitan dudar, fundadamente, de que el árbitro recusado podrá desempeñar su cometido, con la objetividad y equidistancia precisas con respecto a las partes, a la hora de resolver las pretensiones que sean objeto del procedimiento arbitral». Así las cosas, la independencia es un concepto objetivo que se valora y aprecia a partir de las relaciones, ya sean jurídicas, profesionales, personales, etc., del Defensor del Cliente con la entidad que lo designa, mientras que la imparcialidad es una noción subjetiva que refiere a su actitud con respecto al cliente bancario o al motivo del recurso.

Reglamentos internos han establecido que, en caso de tratarse de una queja o reclamación que, voluntariamente, sea sometida al criterio del Defensor del Cliente en calidad de órgano de segunda instancia, se acotará dicho plazo, existiendo únicamente el plazo de un mes desde la fecha de recepción de la reclamación en segunda instancia para la resolución por parte del mismo. Entendemos dicha matización como muy positiva y relevante, ya que cumple (sobradamente) con la vivacidad y diligencia que todo procedimiento extrajudicial debe garantizar, con la consiguiente demora en la obtención de la tutela de los consumidores.

Algunos Reglamentos del Defensor del Cliente se han pronunciado fijando además un plazo concreto para el cumplimiento de la resolución – normalmente de veinte días a un mes–, si bien cabe decir que la inmensa mayoría de entidades no contemplan esta posibilidad y, en ninguno de los Reglamentos se prevén los medios para exigir el acatamiento de la decisión de su propio Defensor. Esta es la razón (y crítica) por la que consideramos que el legislador debería haber previsto expresamente este requisito en la norma en lugar de convertirlo en un criterio discrecional de las entidades.

Con anterioridad a la regulación vigente, –contenida en la Orden ECC/2502/2012–, el antiguo Servicio de Reclamación del Banca de España disponía de un plazo máximo de cuatro meses para emitir el informe motivado que resolviera la reclamación o queja interpuesta por el cliente bancario, a contar desde la fecha de su presentación, se trataba de un plazo único y común a ambos instrumentos (no así para las consultas, donde el plazo estipulado era mucho más reducido, un mes, a contar también desde la fecha de su presentación). Sin embargo ahora, se contemplan tres plazos diferentes en función del recurso del que se trate (reclamación, queja o consulta).¹

Precisamente, las reclamaciones implican un análisis y estudio de la posible vulneración e incumplimiento de la normativa sobre transparencia y protección de la clientela así como de los criterios de buenas prácticas y usos financieros, lo que en la práctica supone un conocimiento más profundo de la materia bancaria que se traduce en una investigación más exhaustiva de la documentación relacionada así como de un análisis de la adecuación de las políticas de actuación de la entidad reclamada a las guías de buenas prácticas.

Por su parte, las quejas resuelven cuestiones relativas a las demoras, desatenciones o cualquier otro tipo de actuación deficiente que se observe en el funcionamiento de las entidades financieras supervisadas, sin que ello deba suponer en todo caso la vulneración de la normativa vigente sobre transparencia bancaria o de protección del consumidor, centrándose en la mayoría de los casos en las conductas negligentes o poco diligentes de los propios empleados de las entidades que, normalmente sin ánimo de pretenderlo, ocasionan un perjuicio al consumidor.

¹ La razón que avala esta decisión del legislador reside en la propia naturaleza de estos recursos, en la importancia y sobre todo en la complejidad que su resolución conlleva.

Así las cosas, los procedimientos de resolución de estos dos recursos presentan mayor complejidad que el de las consultas, que no constituyen sino una solicitud de información más detallada de interés general sobre los derechos de los propios usuarios de los servicios financieros, tanto en lo que concierne a la normativa sobre transparencia como a los cauces legales para obtener la tutela de sus legítimos derechos e intereses económicos. Atendiendo a este criterio, el legislador ha mantenido los plazos previstos para las reclamaciones y las consultas –cuatro meses y un mes, respectivamente–, mientras que en el caso de las quejas lo ha reducido a tres meses. Sin embargo, cabe hacer una matización al respecto. Así, cuando la actuación deficiente o la demora objeto de la queja fuera causada por el Servicio de Atención al Cliente o, en su caso, por el Defensor del Cliente, el Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones, deberá emitir su informe en un plazo máximo de un mes y medio. La vía de terminación normal del expediente de la reclamación o queja es la emisión del correspondiente informe motivado.

Sin embargo, con independencia de la instancia que esté conociendo del recurso, es decir, tanto en sede del Servicio de Atención al Cliente (o Defensor del Cliente, en su caso) como en sede del *Ombudsman*, encontramos otras dos vías anormales por las que se finaliza este procedimiento: el allanamiento y el desistimiento, a las que debe sumarse la expiración del plazo concedido para la emisión del pronunciamiento. El allanamiento consiste en el acto por el cual la entidad reclamada rectifica la conducta controvertida con respecto al cliente y a satisfacción de éste (artículo 14.1 de la Orden ECO/734/2004). Se trata, por tanto, de un acto unilateral de la entidad de crédito, supeditado a la aceptación del cliente, pues cabe el desistimiento expreso por parte de éste. La segunda vía de terminación anormal de este procedimiento es el desistimiento, que implica que el cliente reclamante, ya no la entidad, cede o desiste en sus pretensiones, procediéndose al archivo de la queja o reclamación sin mayor dilación. Así pues, las Órdenes ECO/734/2004 y ECC/2502/2012 contemplan esta posibilidad, manifestándose a favor del desistimiento en cualquier momento del procedimiento (artículos 14 y 15, respectivamente).

6. Las prácticas bancarias, como conducta exigible a las entidades de crédito se pueden inferir de los criterios publicados por el Banco de España, y también las normas de transparencia y protección a la clientela bancaria, y como tal vienen relacionadas en las Memorias del Servicios de Reclamaciones del Banco de España y del actual Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones, de forma que en un uno y otro caso, estas son las que el Banco de España toma en consideración. La asimetría informativa determina la existencia de normas de transparencia con la finalidad de que el cliente de servicios financieros, entendidos los servicios financieros en su acepción más amplia, no solamente el cliente bancario en quien concurra la condición de consumidor tenga buena y completa información acerca de los productos financieros que contrata y servicios que solicita y recibe. Esta necesidad se

acrecienta desde el momento en que en la inmensa mayoría de los casos la contratación de productos y servicios financieros se realiza acudiendo a la negociación seriada, no a la negociación individual de las cláusulas que integran la reglamentación de dichos productos y servicios bancarios.

Esta diferente posición en la contratación y el diferente grado de información no es objeto de discusión, sino que es una realidad constatada como consecuencia ineludible de la liberalización de cualquier sector económico, y más en el sector bancario en el que la libertad de tipos de intereses y comisiones son la característica esencial de funcionamiento del sector, como no podía ser diferente, ya que la actividad bancaria se desenvuelve en el marco constitucional de libertad de empresa y de mercado del art. 38 de la Constitución Española, pero también, como contrapunto, respetando los derechos de los consumidores y usuarios y sus legítimos intereses económicos cuya defensa deben garantizar los poderes públicos según mandato del art. 51 de la propia Constitución.¹

La primera línea de protección de los consumidores financieros se encuentra en la regulación y supervisión. La justificación de una regulación con el objetivo específico de protección del consumidor financiero es la asimetría de información y de posición del mercado entre los consumidores minoristas y las entidades, o entre aquellos y los grandes partícipes.

La operativa ágil de una entidad lo será más a ojos del cliente si recibe de su asesor o gestor de la oficina, de manera práctica, la información clara sobre los tramites que debe realizar ante una necesidad, reclamación o queja de cualquier tipo. Son las entidades bancarias los lugares inmejorables para considerar la venta de soluciones financieras de manera global, mediante el estudio de todas las necesidades que el cliente va teniendo a lo largo de su ciclo de vida.² Es evidente que la cultura financiera de los consumidores ha aumentado, el nuevo concepto de banca exige que todos los miembros de los equipos de gestión comercial, además de ser capaces de realizar su labor de contacto con los clientes, conozcan a fondo los productos y servicios de la entidad y todo ello obliga a que el asesor financiero ha de ser el aliado del cliente en la crisis financiera, y consejero fiable en sus decisiones financieras y ello conlleva -ineludiblemente- que las relaciones tendrán que ser claras, fluidas y sobretodo (hoy más que nunca, con toda la normativa que existe al respecto), basadas en la transparencia y la confianza mutua. Y es en este proceso de transformación en el que se encuentra inmerso la banca, en donde la configuración de la cultura bancaria exige una adaptación del modelo de gestión comercial basado en la venta, el asesoramiento financiero (regulado

¹ AÑON CALVENTE, J., “Transparencia bancaria y reclamaciones”, *Noticias jurídicas (Área Mercantil)*, 2017.

² La posibilidad de ofrecer productos distintos desde un mismo punto de venta permite optimizar la venta cruzada, fidelizar al cliente, mejorar con ello la rentabilidad por cliente y contribuir a los resultados de todo el grupo financiero en el que se encuadra la entidad.

por la Directiva europea MIFID)¹, la integración de los canales de distribución y, sobre todo, en la eficacia de los -regulados normativamente- Servicios de atención al cliente o Defensor del cliente (postventa y resolución de quejas y reclamaciones).

Las entidades financieras tiene que centrar el foco, más que nunca en los clientes. Para recuperar la confianza de estos -malograda por la crisis-, la transparencia es la herramienta ejemplar para las relaciones con el cliente y junto con una clara orientación comercial, una decidida vocación de servicio (que implica, una rápida solución a sus problemas) serán necesarias para todo el personal que presta servicios al cliente en aras de proteger la tutela y los intereses legítimos de todos ellos.²

Las nuevas propuestas de regulación (con mayor presencia de órganos extrajudiciales) hechas en Estados Unidos, Reino Unido y la OCDE³ a petición del G20 incluyen la existencia de estos organismos como parte de la estructura necesaria de un régimen de protección completo del consumidor financiero y también incorporan la educación financiera, dada la creciente transferencia de responsabilidad al minorista.

Las leyes pueden reconocer al consumidor un amplio elenco de derechos, pero la eficiencia de los mismos se va a medir, no sólo por la perfección o equidad de sus normas, sino también por la existencia de cauces sencillos, rápidos y gratuitos o de escaso coste a través de los cuales se puedan hacer exigibles cuando estos no hayan sido respetados adecuadamente. Al establecimiento de uno de estos procedimientos de auxilio al consumidor se dedica la reciente Ley 7/2017, del 2 de noviembre, de Resolución Alternativa de Conflictos de Consumo-, para cumplir con la trasposición de la legislación europea (Directiva 2013/11/UE)⁴, que pretendía crear un «super organismo de defensa del cliente de bancos, seguros y productos financieros».⁵ Esta ley

¹ La Directiva Europea relativa a los mercados de instrumentos financieros conocida como «MIFID» tiene el objetivo de garantizar la transparencia en los mercados e incrementar la protección de los inversores en productos financieros, principalmente de los minoristas

² En este sentido, Cfr. E. CASTELLÓ MUÑOZ, «La protección del cliente de servicios financieros», *Revista de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales (ICADE)*, núm. 83-84, 2011, pp. 69-88.

³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

⁴ Con el fin de contribuir a alcanzar esta finalidad y mantener un alto nivel de protección del consumidor, se aprueban 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 y por la que se modifica el Reglamento (CE) núm. 006/2004 y la Directiva 2009/22/CE y el Reglamento (UE) nº 524/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo y por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE, ambos instrumentos interrelacionados y complementarios. Dicha Directiva obliga a los Estados miembros a garantizar a los consumidores, la posibilidad de que sus reclamaciones sean resueltas por entidades que ofrezcan procedimientos de resolución de litigios que sean independientes, imparciales, transparentes, efectivos, rápidos y justos.

⁵ Con las estadísticas del año 2015, el Banco de España y la CNMV se quejan de continuo que sus resoluciones no sean vinculantes y de que las entidades condenadas solo rectifican y dan la razón al cliente en el 17% de los expedientes bancarios y en el 6% de los de Bolsa y es más, en el 70% de los casos, las firmas bursátiles ni siquiera respondieron a la

tiene como finalidad garantizar a los consumidores residentes en la Unión Europea el acceso a mecanismos de resolución alternativa de litigios en materia de consumo que sean de alta calidad por ser independientes, imparciales, transparentes, efectivos, rápidos y justos.

La transposición de la Directiva 2013/11/UE, se convirtió en una oportunidad para un modelo de reclamación extrajudicial eficaz para los consumidores la protección y defensa de los consumidores y usuarios, una necesidad imperiosa tanto por razones de justicia como de un funcionamiento sano y correcto del sistema económico que tiene en el consumo de las entidades financieras uno de sus pilares fundamentales. España cuenta con un sistema propio extrajudicial de resolución de conflictos (arbitraje de consumo) que se halla enquistado en unos sectores económicos que no reflejan las grandes preocupaciones económicas actuales de los consumidores, por lo que las entidades financieras rechazan adherirse a este sistema ya que, argumentan, «disponen de un mecanismo propio que, azarosamente, culmina en el Banco de España, en la Comisión Nacional del Mercado de Valores o en la Dirección General de Seguros, según el ámbito de la reclamación que se trate». Pero creemos que el citado sistema argumentado por dichas entidades, resulta de poca eficacia para el consumidor, ya que las resoluciones de estos organismos son de «voluntario» cumplimiento para las entidades infractoras, y es demasiado frecuente que no quieran cumplir con los consumidores aunque estos tengan la razón.

La normativa sobre ADR¹ podría suponer, a todas luces, sensible mejora, si se mejora el ámbito de libertad y la formación de los decisores, así como la imparcialidad e independencia, que en el ámbito financiero debe triplicarse para los casos en que se acepte la existencia de una entidad única o bien debe mantenerse de forma separada la formación en materia de seguro, banca y bolsa.²

En nuestra propuesta, abogaríamos por crear un sistema similar al británico, gratis para el cliente y de pago para los bancos, el denominado *Financial Ombudsman Service* (FOS), organización independiente creada por

CNMV sobre lo que iban a hacer porque no les obliga la ley. De igual manera sucede en el caso de los seguros, donde tampoco será vinculante la resolución de la Dirección General. El Banco dio la razón a los clientes en 6.028 quejas presentadas; sin embargo, los bancos afectados solo admitieron su error y rectificaron en el 16,8% de los casos, es decir, en una de cada seis ocasiones, justificando las entidades dicha actitud porque los dictámenes del supervisor en esta materia «no son de obligado cumplimiento», por lo que la situación fuerza al cliente a acudir a los tribunales después de más de ocho meses (de media) de disputa.

¹ Accesible a los ciudadanos y empresarios de la Unión Europea desde el 15 de febrero de 2016. De momento, tan sólo las entidades de resolución alternativa de litigios de consumo de los países miembros (en adelante, entidades ADR por sus siglas en inglés «alternative dispute resolution») pueden acceder a ella y comenzar a familiarizarse con las herramientas puestas a su disposición para cumplir con el cometido que les atribuye el Reglamento UE nº 524/2013, sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo.

² Aunque somos conscientes de que mecanismos extrajudiciales de resolución que no cuenten con un carácter vinculante para las partes (y ahí es donde debería profundizar a nuestro parecer el legislador), no generan la suficiente confianza a los consumidores.

el Parlamento de Londres y formada por expertos procedentes del sector privado que resuelve los casos en que los clientes y las entidades no se han puesto de acuerdo en ocho semanas o si el banco no se ha pronunciado pasado ese periodo, siendo sus decisiones no vinculantes para los clientes (por lo que pueden acudir a la justicia si no están de acuerdo), pero sí para los bancos. Apelaríamos por la creación de una autoridad de defensa del consumidor específica para los productos ofertados por este, donde aumentase la transparencia en los nombramientos de los organismos supervisores, una autoridad absolutamente independiente, que fuese garantizada por los criterios profesionales (y no por cuotas de partido).

En el panorama actual, casi todos los países cuentan con la institución del *ombudsman* referida al sector público, pero también con organismos análogos –con los matices correspondientes– cuyo ámbito competencial viene restringido a un determinado sector, ya sea financiero, de energía, de telecomunicaciones, etc., pero todos ellos responden a un fin común, concretado en la resolución de las quejas ante ellos planteadas por los ciudadanos que han visto sus derechos e intereses controvertidos. Su incorporación, no cabe duda, supone una garantía para los ciudadanos, para los usuarios y consumidores, a quienes y en quienes se deja la potestad de decisión. Será, por tanto, una decisión en libertad de éstos la que llevará a acudir a la tutela judicial efectiva de forma directa o preferente, o a estos medios de tutela que permiten incorporar un elemento más en su abanico de posibilidades.

La novedad más llamativa de la nueva regulación (Ley 7/2017, sobre resolución alternativa de conflictos) afecta a la estructura del sistema, ya que en su Disposición adicional primera prevé la creación de una entidad para atender específicamente las reclamaciones del sector financiero.¹ Uno de los rasgos destacados de esta nueva entidad es su carácter independiente, tanto a nivel organizativo como funcional, que deben aplicar también los citados servicios de reclamaciones durante el periodo de transición.² Señalar, finalmente, que la norma no afecta a la estructura dispuesta por las entidades financieras para la atención de quejas y reclamaciones establecidas por la Ley 44/2002 y la Orden ECO 734/2004, de 11 de marzo. La nueva normativa afecta a todos los ámbitos de consumo, incluido el financiero, si bien el sistema institucional de protección del cliente financiero, su organización y funciones queda pendiente de desarrollo legal.

¹ Confirmándose de este modo la idea anticipada por el Anteproyecto de Ley sobre la racionalización y ordenación de los organismos supervisores de los mercados y para la mejora de su gobernanza, que aludía a una única autoridad administrativa independiente (AAI) de Protección de los Servicios Financieros y de los Inversores Financieros, que sustituiría a los actuales servicios de reclamaciones de BE, CNMV y DGSFP.

² La norma prevé la posibilidad de acudir a otras entidades de resolución de conflictos, siempre que estén acreditadas para dar cobertura a reclamaciones de consumo de todos los sectores económicos y ambas partes se hayan sometido voluntariamente al procedimiento, como ocurre ahora con el Sistema Arbitral de Consumo. No parece que haya cabida para otras entidades que atiendan reclamaciones exclusivamente del sector financiero.

En este ámbito externo se abre un periodo de transición en el que la nueva norma provocará dudas de aplicación, especialmente cuando entre en contradicción con las disposiciones que hasta ahora han regulado el sistema de atención de quejas y reclamaciones en el sector financiero. En este sentido, será indispensable la orientación de los actuales servicios de reclamación.¹

En conclusión, analizado el vigente panorama legislativo y la realidad práctica sobre la protección del cliente financiero, resaltar las últimas iniciativas que se están valorando en la actualidad para que las funciones del Banco de España queden reservadas a la vigilancia de la solvencia de las entidades bancarias y que sea una nueva autoridad independiente de protección al consumidor la que supervise los productos y proteja al consumidor. A nuestro parecer, indispensable, aún con la duda real sobre si los Dictámenes de este nuevo organismo serán de carácter obligatorio para los bancos o serán también resoluciones consultivas.² Si hay algo que se ha puesto de manifiesto en la actual crisis financiera es que no sólo se han concedido préstamos de manera irresponsable a sujetos que no tenían solvencia adecuada para devolverlos, sino que, además, se han cometido abusos en la contratación bancaria. Respecto a la contratación bancaria con consumidores, el control de la inclusión de cláusulas abusivas es deficiente porque no hay un adecuado control *ex ante*, salvo para las cláusulas declaradas nulas por la ley. Había – y sigue habiendo- incentivos legales claros para su inclusión por parte de los prestamistas. Por lo que hay que abordar un cambio en el modelo de protección al consumidor financiero, una regulación equilibrada que establezca los necesarios incentivos para el buen comportamiento de las dos partes en la relación jurídica financiera.

¹ La Ley 7/2017 impacta en las entidades principalmente por las obligaciones de información y, en menor medida, por los plazos de contestación, ya que habrán de poner en marcha las medidas oportunas para garantizar una primera respuesta en el plazo de un mes.

² Habrá que esperar a conocer el texto definitivo –aún sin concretar- que recoja las competencias de la Autoridad Independiente de Protección del Consumidor e Inversor Financiero.