



# Proyecto de Ley de creación de la Autoridad de Defensa del Cliente Financiero

Legal Alert



Mayo 2024

[kpmgabogados.es](http://kpmgabogados.es)  
[kpmg.es](http://kpmg.es)

# Proyecto de Ley de creación de la Autoridad de Defensa del Cliente Financiero

El Congreso de los Diputados ha publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOGC de 5 de abril de 2024) el **Proyecto de Ley por la que se crea la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero para la resolución extrajudicial de conflictos entre las entidades financieras y sus clientes** (en adelante, el **Proyecto de Ley**).

El Consejo de Ministros acordó el pasado 19 de marzo la tramitación parlamentaria de urgencia de este Proyecto de Ley, con el objetivo de acortar los plazos en su paso por las cámaras legislativas.

De esta manera, el texto del Proyecto de Ley se ha remitido para su debate en el seno del Congreso de los Diputados.

Este Proyecto de Ley viene a cumplir, principalmente, con el mandato establecido en la [Ley 7/2017 de 2 de noviembre](#), que transpone al ordenamiento jurídico español la [Directiva 2013/11/UE, de 21 de mayo](#), relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo, y que promueve el establecimiento de entidades independientes capaces de resolver controversias con los clientes aportando una solución eficaz que constituya una alternativa al procedimiento judicial.

Cumplimiento tardío, ya que la disp. adic. 1.ª, apdo. 1 de la Ley 7/2017 establece que, en el plazo de 8 meses desde su entrada en vigor -que tuvo lugar el 5 de noviembre de 2017-, se disponga la creación mediante ley, de una única entidad con competencias para la resolución.

Dicha entidad es la nueva figura de la [Autoridad de Defensa del Cliente Financiero](#) (en adelante, la Autoridad) a la que se le van a atribuir competencias para el impulso de la educación financiera, así como la potestad sancionadora respecto del incumplimiento de sus resoluciones vinculantes.

## Ámbito de aplicación

La nueva Ley se aplicará a las **reclamaciones de clientes de entidades financieras** en relación con la prestación de un servicio, la contratación de un producto financiero como consecuencia del incumplimiento de las normas de conducta, de las buenas prácticas y usos financieros establecidos por las autoridades de supervisión o la declaración del **carácter abusivo** de cláusulas contractuales.

En virtud de ello, las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley serán las supervisadas por:

- Banco de España.
- Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (DGSJFP).
- Comisión Nacional de Mercado de Valores (CNMV).
- Y con carácter adicional, las entidades sujetas a la normativa de:
  - (i) comercialización a distancia de servicios financieros;
  - (ii) Contratación de consumidores de préstamos al consumo y créditos hipotecarios;
  - (iii) contratos de crédito al consumo y crédito inmobiliario;
  - (iv) normativa en materia de criptoactivos;
  - (v) seguros y reaseguros y su distribución; y
  - (vi) cualquier entidad comercializadora de productos y servicios financieros en territorio español siempre que su actividad se encuentre regulada por la normativa de conducta sectorial dirigida a la protección a la clientela.

No obstante, el Proyecto de Ley recoge algunas **exclusiones de aplicación para determinadas reclamaciones**, como las relativas a los siguientes ámbitos:

- a) El incumplimiento o cumplimiento defectuoso de un contrato financiero diferente a (i) las vulneraciones de normas de conducta, o de (ii) las buenas prácticas o usos financieros, o del (iii) establecimiento de cláusulas contractuales abusivas.
- b) Protección de datos de carácter personal.

- c) En relación con el ámbito de las reclamaciones de seguros:
- (i) Contratos de grandes riesgos, excepto en el caso de los seguros de vehículos marítimos, lacustres y fluviales y de su responsabilidad civil, cuando el tomador o el asegurado tengan la consideración de consumidor.
  - (ii) Cuando la resolución de la reclamación requiera la valoración de expertos con conocimientos especializados en una materia distinta a la normativa de transparencia y protección de la clientela o a las buenas prácticas y usos financieros.
- d) Seguros colectivos o planes de pensiones que instrumenten compromisos por pensiones de las empresas con sus trabajadores o beneficiarios, que no se refieran a la condición de cliente de servicios financieros de las entidades aseguradoras o de entidades gestoras de fondos de pensiones.

## Principales implicaciones

Esta Ley permitirá a los usuarios financieros la **presentación de reclamaciones en el ámbito financiero ante un único organismo** que atenderá las reclamaciones en un **plazo máximo de 90 días**.

Este sistema estará integrado por la Autoridad de Defensa al Cliente Financiero y por los servicios de atención a la clientela y defensores del cliente de las entidades financieras.

### ✓ Nuevo sistema de resolución extrajudicial de litigios

La utilización del sistema institucional de resolución extrajudicial de la Autoridad es **voluntaria para los clientes y alternativa al acceso directo a la jurisdicción civil**, así como al acceso a cualquier otro medio alternativo de resolución de controversias (como puede ser el sometimiento a los procedimientos arbitrales de consumo o a los establecidos por otras entidades acreditadas conforme a la Ley 7/2017).

De este modo, y en aras de reducir la litigiosidad, se incluye expresamente la posibilidad de que las partes puedan someterse voluntariamente, incluso habiendo iniciado el procedimiento, a mecanismos de conciliación o mediación para la resolución alternativa de conflictos.

Las **entidades financieras** a que se les aplica esta norma estarán **obligadas** a someterse al procedimiento, así como a cumplir la resolución que le ponga fin al mismo cuando esta tenga carácter vinculante.

### ✓ Admisión y tramitación de reclamaciones

Para la admisión y tramitación de reclamaciones será **imprescindible acreditar su presentación previa** ante el servicio de atención a la clientela o defensores del cliente de las entidades financieras.

El cliente podrá presentar su reclamación ante la Autoridad, una vez que su reclamación previa ante la entidad financiera haya sido (i) inadmitida, (ii) desestimada total o parcialmente o (iii) haya transcurrido el plazo de 1 mes desde la fecha de presentación sin que haya sido resuelta (salvo que la reclamación presentada verse sobre servicios de pago, en cuyo caso el plazo será de 15 días según lo dispuesto en la normativa sectorial aplicable).

Este servicio tendrá carácter **gratuito**, pero con el objetivo de evitar abusos, la Autoridad de Defensa al Cliente Financiero podrá imponer **multas de hasta 500 euros** en caso de inadmisión reiterada de reclamaciones infundadas al mismo reclamante durante un año.

### ✓ Finalización de los procedimientos

En cuanto a las resoluciones de los procedimientos, podremos distinguir:

- **Resoluciones con carácter vinculante:** finalizarán de este modo los procedimientos cuyas reclamaciones versen sobre:
  - (i) incumplimientos sobre normativa de conducta y en materia de cláusulas abusivas cuando el **importe reclamado sea inferior a 20.000 euros**, o
  - (ii) aquellas cuya cuantía se establezca como **indeterminada y reglamentariamente se determine que su cuantía es inferior a 20.000 euros**.

La entidad financiera deberá cumplir la resolución vinculante en el plazo de 30 días hábiles a contar desde su notificación y entregar la justificación documental ante la Autoridad del cumplimiento de su resolución.

El incumplimiento de la resolución vinculante por parte de las entidades financieras, así como su cumplimiento tardío o defectuoso, conllevará la aplicación del régimen sancionador regulado en esta Ley.

Las resoluciones vinculantes podrán ser **recurridas ante la jurisdicción civil**.

#### 4 Proyecto de Ley de creación de la Autoridad de Defensa del Cliente Financiero.

- **Resoluciones no vinculantes:** el Proyecto distingue tres casos en los que las reclamaciones finalizarán mediante resolución no vinculante:
  - (i) las que versen sobre normativa de conducta y en materia de cláusulas abusivas cuando el **importe reclamado sea igual o superior a 20.000 euros**;
  - (ii) las que se dicten **sobre buenas prácticas y usos financieros**, en todo caso; y
  - (iii) las que **no tengan contenido económico**.

Las resoluciones no vinculantes tendrán el valor de **informe pericial** si se deciden aportar en un procedimiento judicial en defensa de sus intereses.

El cliente y la entidad financiera podrán **plantear de nuevo el litigio ante la jurisdicción civil** para el reconocimiento de sus derechos en los casos de resoluciones no vinculantes favorables, en caso de (i) no ser aceptadas estas por la entidad financiera, o (ii) desfavorables.

#### ✓ Devoluciones y compensaciones

Asimismo, el Proyecto de Ley prevé, dependiendo de si las reclamaciones tienen, o no, contenido económico, lo siguiente:

- **Reclamaciones con contenido económico:** se establece que en las resoluciones que sean vinculantes se podrá determinar la **devolución de importes indebidamente cobrados más los intereses de demora**.
- **Reclamaciones sin contenido económico:** cuando no tengan contenido económico y exista vulneración de derechos de los clientes reconocidos en la normativa de conducta o en los códigos internos de las entidades, la resolución valorará la existencia o no de dicha vulneración.

Adicionalmente, se vienen a reforzar los instrumentos para garantizar la inclusión financiera a través de la **atención personalizada**, particularmente a las personas mayores, con discapacidad y colectivos vulnerables que deseen presentar una reclamación.

Con este objetivo se elaborará un modelo sencillo y accesible para que los ciudadanos detallen sus

reclamaciones y que podrán presentar por canales presenciales, telefónicos o telemático.

#### Financiación de la Autoridad

La financiación de la Autoridad se fraccionará en dos partes:

- Al 40% de los gastos en que haya incurrido la Autoridad en el ejercicio anterior se le aplicará el porcentaje que, individualmente, represente el número de las **reclamaciones resueltas** frente a cada una de las entidades en el ejercicio anterior sobre el número total de reclamaciones resueltas frente a todas las entidades citadas;
- Al 60% restante de los gastos de la Autoridad en el ejercicio anterior se le aplicará el porcentaje que, individualmente, represente el número de las **resoluciones favorables al reclamante** frente a cada una de las entidades en el ejercicio anterior, sobre el número total de las resoluciones favorables al reclamante frente a todas las citadas entidades.

En el primer año de entrada en funcionamiento de la Autoridad, al no haber datos sobre reclamaciones ante la Autoridad, se usará para el cálculo de estos porcentajes los datos de las memorias de reclamaciones del Banco de España, de la CNMV y de la DGSJFP.

#### Régimen sancionador

Las **entidades financieras**, así como **quienes ostenten cargos de administración o dirección en las mismas**, que incumplan una resolución vinculante a título de dolo o culpa, o cumplan, pero de manera tardía o defectuosa, incurrirán en **responsabilidad administrativa sancionable** siéndoles de aplicación el régimen sancionador regulado en esta Ley.

La responsabilidad imputable a la entidad financiera y a los cargos de administración o dirección de la misma serán **independientes**. La falta de incoación de expediente sancionador o el archivo o sobreseimiento del incoado contra una entidad de crédito no afectará a la responsabilidad en que pueden incurrir los cargos de administración o dirección de la misma, y viceversa.

Contra la resolución de imposición de sanción cabrá **recurso administrativo de reposición** y será **recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa**.

### ✓ **Infracciones y sanciones**

A estos efectos se establecen los siguientes tipos de infracciones y sanciones:

- Constituye **infracción grave** el incumplimiento de las resoluciones vinculantes (*incumplimientos sobre normativa de conducta y en materia de cláusulas abusivas de menos de 20.000 euros*) de la Autoridad, o su cumplimiento tardío o defectuoso, siempre que se estimen como especialmente relevantes por el número de afectados, la reiteración de la conducta o los efectos sobre la confianza de la clientela y la estabilidad del sistema financiero.

Por la comisión de infracciones graves, la Autoridad impondrá una **multa** que no podrá superar el 2% del importe neto anual de la cifra de negocios de la entidad sancionada, con un máximo de 2 millones de euros.

- Constituye **infracción leve** el incumplimiento de las resoluciones vinculantes de la Autoridad, o su cumplimiento tardío o defectuoso, que no puedan estimarse como especialmente relevantes.-

Por la comisión de infracciones leves, la Autoridad impondrá una **multa** que no podrá superar el 1% del importe neto anual de la cifra de negocios de la entidad sancionada, con un máximo de 500.000 euros.

### ✓ **Régimen adicional de sanciones**

Con carácter adicional, se establece un régimen adicional de sanciones para aquellos que ejerzan **cargos de administrador o de dirección por la comisión de infracciones graves o leves**, estableciendo sanciones de hasta 1.000.000 de euros u amonestación pública por la comisión infracciones graves y de hasta 250.000 euros en el caso de la comisión de infracciones leves.

### **Entrada en vigor y régimen transitorio**

Se prevé la entrada en vigor de la futura Ley a los veinte días de su publicación en el BOE.

En el momento en el que se produzca la puesta en funcionamiento de la Autoridad, quedará **suprimida** la función de servicios de reclamaciones del Banco de España, la CNMV y la DGSJFP.

Las reclamaciones presentadas y admitidas ante estos servicios en esa fecha continuarán su tramitación hasta su finalización.

### **Próximos pasos**

Actualmente, el texto del Proyecto de Ley se encuentra en pleno debate parlamentario en el Congreso de los Diputados, pudiéndose presentar enmiendas, tanto al articulado como a la totalidad, hasta el próximo 22 de mayo de 2024; sin perjuicio de que se amplíe dicho plazo, como ha ocurrido en anteriores ocasiones.

Si el texto consigue el apoyo de la mayoría simple de los Diputados, el Proyecto de Ley se remitirá al Senado para continuar con el procedimiento legislativo.

### **Documentos**

Por si resulta de su interés, incluimos a continuación el acceso al documento publicado:

[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 \(congreso.es\)](#)

# Contactos

**M.<sup>a</sup> Pilar Galán Gavila**  
**Socia**  
**KPMG Abogados**  
**Tel. 91 451 31 70**  
[mariapilargalan@kpmg.es](mailto:mariapilargalan@kpmg.es)

**Pablo Alonso Montes**  
**Director**  
**KPMG Abogados**  
**Tel. 91 456 34 00**  
[pabloalonso@kpmg.es](mailto:pabloalonso@kpmg.es)

## Oficinas de KPMG en España

### A Coruña

Calle de la Fama, 1  
15001 A Coruña  
**T:** 981 21 8241  
**Fax:** 981 20 02 03

### Alicante

Edificio Oficentro  
Avda. Maisonnave, 19  
03003 Alicante  
**T:** 965 92 07 22  
**Fax:** 965 22 75 00

### Barcelona

Torre Realia  
Plaça de Europa, 41  
08908 L'Hospitalet de Llobregat  
Barcelona  
**T:** 932 53 2900  
**Fax:** 932 80 49 16

### Bilbao

Torre Iberdrola  
Plaza Euskadi, 5  
48009 Bilbao  
**T:** 944 79 7300  
**Fax:** 944 15 29 67

### Girona

Edifici Sèquia  
Sèquia, 11  
17001 Girona  
**T:** 972 22 0120  
**Fax:** 972 22 22 45

### Las Palmas de Gran Canaria

Edificio Saphir  
C/Triana, 116 – 2º  
35002 Las Palmas de Gran Canaria  
**T:** 928 33 23 04  
**Fax:** 928 31 91 92

### Madrid

Torre de Cristal  
Paseo de la Castellana, 259 C  
28046 Madrid  
**T:** 91 456 3400  
**Fax:** 91 456 59 39

### Málaga

Marqués de Larios, 3  
29005 Málaga  
**T:** 952 61 14 00  
**Fax:** 952 30 53 42

### Oviedo

Ventura Rodríguez, 2  
33004 Oviedo  
**T:** 985 27 69 28  
**Fax:** 985 27 49 54

### Palma de Mallorca

Edificio Reina Constanza  
Calle de Porto Pi, 8  
07015 Palma de Mallorca  
**T:** 971 72 1601  
**Fax:** 971 72 58 09

### Pamplona

Edificio Iruña Park  
Arcadio M. Larraona, 1  
31008 Pamplona  
**T:** 948 17 1408  
**Fax:** 948 17 35 31

### San Sebastián

Avenida de la Libertad, 17-19  
20004 San Sebastián  
**T:** 943 42 2250  
**Fax:** 943 42 42 62

### Sevilla

Avda. de la Palmera, 28  
41012 Sevilla  
**T:** 954 93 4646  
**Fax:** 954 64 70 78

### Valencia

Edificio Mapfre  
Paseo de la Alameda, 35, planta 2  
46023 Valencia  
**T:** 963 53 4092  
**Fax:** 963 51 27 29

### Vigo

Arenal, 18  
36201 Vigo  
**T:** 986 22 8505  
**Fax:** 986 43 85 65

### Zaragoza

Centro Empresarial de Aragón  
Avda. Gómez Laguna, 25  
50009 Zaragoza  
**T:** 976 45 8133  
**Fax:** 976 75 48 96

[Privacidad](#) | [Darse de baja](#) | [Contacto](#)

© 2024 KPMG Abogados S.L.P., sociedad española de responsabilidad limitada profesional y firma miembro de la organización global de KPMG de firmas miembro independientes afiliadas a KPMG International Limited, sociedad inglesa limitada por garantía. Todos los derechos reservados.

KPMG y el logotipo de KPMG son marcas registradas de KPMG International Limited, sociedad inglesa limitada por garantía.

La información aquí contenida es de carácter general y no va dirigida a facilitar los datos o circunstancias concretas de personas o entidades. Si bien procuramos que la información que ofrecemos sea exacta y actual, no podemos garantizar que siga siéndolo en el futuro o en el momento en que se tenga acceso a la misma. Por tal motivo, cualquier iniciativa que pueda tomarse utilizando tal información como referencia, debe ir precedida de una exhaustiva verificación de su realidad y exactitud, así como del pertinente asesoramiento profesional.