



## Posiciones del Sector Financiero: "European Financial Services Round Table" (EFR)

El European Financial Services Round Table (EFR) está compuesto por representantes de las grandes entidades financieras europeas. El EFR inició su andadura en el año 2001 para promover la creación del mercado único de servicios financieros y proporcionar a la industria una forma de participar en el proceso. Los miembros del EFR, actualmente 17 Presidentes y Consejeros Delegados de bancos europeos y compañías de seguros, están trabajando por lograr un mercado único de capitales con una regulación completamente armonizada, lo que en un futuro traerá ventajas substanciales a los clientes, a la competencia y a la innovación. En definitiva, ayudarán a promover una bajada generalizada de precios y una opción más amplia y mejorada de productos financieros.

Uno de los beneficios más tangibles de la Unión Europea es la creación de un mercado único europeo. Éste ha aportado ventajas enormes al consumidor europeo y ha sido un estímulo importante para el desarrollo económico. Los líderes europeos consideran como una de sus prioridades extender estas ventajas al área de los servicios financieros. Sin embargo, para alcanzar esta meta, es necesario superar algunos de los obstáculos que han aparecido a lo largo del proceso. Por este motivo la Mesa Redonda Europea de Servicios Financieros está intentando informar sobre el grado y la naturaleza de la protección al consumidor necesarios en un mercado único de servicios financieros minoristas. La industria está de acuerdo con los grupos del consumidor y con la Comisión Europea en que los consumidores deben estar protegidos correctamente dentro del mercado único. Los consumidores necesitan estar seguros de que sus derechos se protegen completamente si se quiere que tengan confianza en la industria y en los productos y servicios que proporciona. Actualmente la regulación es en gran parte un asunto nacional con variaciones en el planteamiento de cada estado miembro. Por lo que se debe hacer frente a un reto, establecer una convergencia entre los regímenes nacionales para lograr que el mercado único de servicios financieros sea una realidad.

Una preocupación que surge ante la necesidad de acelerar el proceso de armonización es si los reguladores y los legisladores de la UE y de los estados miembros saben que este proceso tiene un coste. Se debe evitar que con los esfuerzos por alcanzar una armonización, se prive al mercado de un coste competitivo y de una apuesta por la innovación. Algu-

nas de las diferencias entre el diseño y las características de los productos dentro de la UE son resultado de diferencias entre las leyes nacionales de los contratos, cuya tarea de cambio y adaptación no serán tarea fácil. Sin embargo, con la armonización, es posible alcanzar un mayor progreso en la legislación de protección al consumidor, el objetivo final debe ser lograr la máxima protección al consumidor dentro del mercado donde pueda disfrutar de un sector financiero dinámico, competitivo y sano. El mercado necesita de este replanteamiento, de hecho la ampliación de la UE para incluir las nuevas democracias de la Europa central y del Este hace que todavía sea más urgente esta acción.

El nuevo planteamiento exigirá un cambio de actitud por parte de los Gobiernos y las instituciones de la UE, así como de la industria en sí misma. Sin embargo, el nuevo enfoque dará la oportunidad a cada cliente europeo de poder disfrutar de más posibilidades de elección, unos costes más bajos y unos productos minoristas más innovadores.

### Plan de Acción para Servicios Financieros

Los líderes europeos han identificado los servicios financieros como un área prioritaria en la que emprender acciones en Europa. El Plan de Acción para Servicios Financieros, respaldado por los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre de Lisboa de 2000, identifica claramente la necesidad de un sector eficaz y competitivo, como parte de un esfuerzo más amplio para estimular la economía europea. Intentando ayudar a la Unión Europea en su esfuerzo para acelerar la creación de un mercado único genuino de servicios financieros, la EFR



(European Financial Services Round Table, Mesa Redonda Europea de Servicios Financieros), entre cuyos miembros se incluyen los Presidentes y Consejeros Delegados de los bancos y compañías de seguros líderes de la UE, está elaborando una serie de estudios para identificar los asuntos clave que hasta ahora han impedido progresar hacia un mercado único de servicios financieros, así como para proponer algunas soluciones posibles.

*Comentario: Señalar que, de nuevo, el lobby financiero se reúne sin prestar ninguna atención a la voz de los usuarios y preconiza cuales son las vías de solución, vías que no han sido consensuadas, sino que tratarán de ser impuestas a través de modificaciones legislativas, que dan situaciones como la actual propuesta de Directiva de crédito al consumo, atascada desde hace años y que tantos problemas ha dado en su aplicación en diversos países de la UE.*

*La consecución de un sector financiero fuerte y competitivo como motor de la economía pasa por un sector transparente que goze de la confianza de los usuarios, lo contrario sería una falacia que difícilmente se sostendría.*

### **Situación actual: un mosaico de regímenes de protección al consumidor**

Entre los asuntos más sensibles que es necesario abordar, está la protección al consumidor. Debido a la compleja naturaleza de numerosos productos de servicios financieros y las consecuencias que pueden tener en la vida de los individuos los fallos del mercado, existe un amplio consenso sobre la necesidad de medidas de protección al consumidor, además de una reglamentación prudente y sistemática. No obstante, como cada Estado Miembro de la UE ha desarrollado su propio régimen de protección al consumidor, se ha creado un mosaico muy variado de normativas. Si no se logra un acuerdo sobre el modo de armonizar estos regímenes, o al menos de conseguir un grado de convergencia significativo, sería imposible el progreso hacia un mercado europeo integrado de servicios financieros minoristas.

*Comentario: La protección al consumidor, y por ende, su confianza, no es un "asunto sensible" sino la base real de todo el sistema financiero. El equilibrio entre la protección y una normativa equilibrada tiene su punto de inflexión en la necesidad de proteger al consumidor con normas vinculantes (dada la nefasta experiencia que métodos "más flexibles" han producido) que podrán ser mejoradas a través de normas flexibles como acuerdos de buenas prácticas, códigos éticos, etc.*

*El planteamiento de un "régimen único" de protección al consumidor o en su defecto de armonización o convergencia, no debe, en ningún caso pasar por*

*una "armonización mínima", puesto que esto supondría, en la mayoría de los casos, una pérdida real de protección del consumidor en un mercado más complejo, con más ofertas (un claro ejemplo de este caso es la falta de normativa de protección del consumidor sobreendeudado en muchos países frente a la entrada de publicidad y ofertas crediticias de otros países en los que si existe esta normativa). Es necesario lograr un correcto nivel objetivo de protección al consumidor.*

*La necesidad de sistematizar la normativa de protección al consumidor es obvia, dada la complejidad de la propia normativa europea y su farragosidad, fruto del intento de unificar (casi a la fuerza) los diferentes regímenes de protección al consumidor nacionales. Este intento forzado de unificar normativas ha llegado a límites extremos como es en el caso de la que regula los sistemas extrajudiciales de defensa del consumidor, en la que se mezclan sistemas que los consumidores ven como adecuados y otros que nunca podrán serlo (por ejemplo: los defensores del cliente en España) y que demuestran la falta de perspectiva de las entidades financieras en cuanto a constituirse como empresas de servicios para los consumidores, tratando de mantenerse al margen de los sistemas generales que todas las empresas aceptan y tratando de crear sistemas propios que les alejan de la realidad de lo que deberían ser: empresas de servicios y no lobbys con intereses propios, las entidades deben de entrar en el juego de la competencia real, para lograr que, aquellas que actúen más correctamente (desde el punto de vista de los usuarios, no el propio) y sean mejor gestionadas sean las que obtengan un mayor apoyo de los consumidores en el mercado.*

### **Para lograr un planteamiento común europeo es necesario encontrar el equilibrio perfecto**

Aquí existe una oportunidad importante de mejorar el bienestar de los ciudadanos de Europa. Un mercado verdaderamente integrado aportaría más posibilidades de elección, unos costes más bajos y unos productos minoristas más innovadores, poniéndolo todo al alcance de una población más amplia. Sin embargo, para asegurar esos beneficios, es importante que al pretender crear un marco europeo armonizado para la protección del consumidor, los legisladores no pierdan de vista la necesidad de adoptar un planteamiento equilibrado. Una legislación excesivamente intrusiva o prescriptiva, aumentaría los costes e inhibiría la innovación. Por consiguiente, los legisladores podrían anular los beneficios que deberían aportar al haber sido designados. Para los consumidores de productos minoristas, no sería interesante que los intentos para lograr la armonización en un mercado único, se basen en los regímenes más estrictos.



Nosotros encomendaríamos un planteamiento basado en una evaluación considerada de cuál es el mejor modo de proteger los derechos del consumidor. En esta área, la Unión Europea tiene un historial muy variado. La necesidad de un planteamiento común y equilibrado, fue reconocida por la Comisión Europea en sus propuestas de Mayo de 2002, para mejorar las políticas de protección al consumidor (1). Pero mientras la Comisión ha reconocido explícitamente la importancia de consultar con los representantes de los consumidores, en ocasiones, la falta de esa consulta ha ocasionado problemas. La Directiva de Crédito al Consumidor propuesta (2) es un ejemplo de dónde la Comisión está realizando un auténtico esfuerzo para abordar el complejo asunto de la protección al consumidor. No obstante, las instituciones europeas se encuentran ahora bajo presión para modificar de manera substancial el borrador, por las implicaciones negativas del primer borrador que se han destacado en el debate.

(1) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social, y el Comité de las Regiones - Estrategia de políticas de consumo 2002-2006, COM (2002) 208 final, 7 de Mayo de 2002

(2) Propuesta para una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la armonización de las leyes, reglamentaciones y estipulaciones administrativas de los Estados Miembros, relacionadas con créditos a los consumidores, presentada por la Comisión - COM (2002) 443 (final), 11 de Septiembre de 2002

*Comentario: Desde el movimiento consumerista se coincide con la EFR en la necesidad de crear un marco europeo armonizado, lamentablemente las experiencias de "normativa flexible", a través de acuerdos, recomendaciones, códigos éticos, acuerdos de buenas prácticas, etc. no han sido, en absoluto positivas (p. Ej.: acuerdo de buenas prácticas en el ámbito hipotecario: que pretende reducir la protección de los consumidores ya establecida, como es el caso de España. Igualmente es paradigma del mal uso que se está haciendo de esta "normativa flexible" la recomendación sobre responsabilidad de los consumidores en el caso de robo o pérdida de tarjeta, que lejos de ser aplicada sistemáticamente es utilizada aleatoriamente por las*

*entidades financieras). Esta utilización más que dudosa de los sistemas flexibles unida a la dificultad para reclamar sus insumos supone la absoluta necesidad de crear unas normas imperativas para regular un sector tan complejo e importante como el financiero.*

*Avocar al consumidor a no poder reclamar en los Tribunales, al no tratarse de normativa vinculante supone dejarle en el desamparo más absoluto, enfrentado a sistemas de resolución extrajudicial de conflictos, creados "ad hoc" para las entidades financieras, al margen de los sistemas habituales para todos los demás productos y servicios y que no provovan más que el recelo y la incomprensión por parte de los consumidores.*

*Parece banal hablar de que una legislación "más intrusiva" desincentivaría la innovación: cuando por un lado las grandes entidades financieras batan cada año records de beneficios y las pequeñas se agrupan para innovar y por otro cuando dicha innovación tecnológica va en detrimento de los puestos de trabajo en las entidades financieras y de la merma de calidad de servicio además de ser utilizada para obtener más beneficios (ya es habitual el cobro de comisiones por trabajar con las entidades financieras por internet).*

*Es obvia la necesidad de consultar con el "polo consumidores", pero no de una manera burocrática, sino de una manera real y eficiente, otorgando a las asociaciones el soporte necesario para poder atender los compromisos complejos y dificultoso que supone la valoración y propuestas de normativa.*

*Específicamente, el crédito al consumo y la regulación de la Directiva, transpuesta en los países UE ha supuesto una auténtica quiebra en el sistema de financiación que no creará más que problemas y que, por ejemplo, en España ha producido que más de 200.000 personas estén siendo acosadas por las entidades financieras para pagar un crédito por el que nada reciben a cambio (dada la quiebra de las empresas que teóricamente debían de ofrecer el servicio, alguna de ellas incurriendo en flagrante delito).*

*La necesidad de que las empresas financieras se hagan responsables, de algún modo, no sólo de los productos o servicios que financian, sino de la seguridad de los medios de pago que emiten, de las*



transferencias que autorizan, etc. entra dentro del concepto de equilibrio necesario para una confianza del consumidor en el sistema financiero, más allá del actual marasmo e inseguridad en que los consumidores se mueven.

### **Salir del punto muerto: adopción de un planteamiento múltiple**

Por esa razón, la EFR ha presentado sus propias propuestas para salir del punto muerto en que se encuentra esta área de políticas. Como norma general, la EFR considera que la distribución de información adecuada y con contenido, es un modo más efectivo de proteger al consumidor, que la intervención reglamentaria directa (por ejemplo, mediante limitaciones de precios o la prohibición total de determinados tipos de productos) y que esa debería ser la base sobre la que crear un régimen europeo de protección al consumidor.

En lugar de proponer un planteamiento de "big bang" para la armonización, la EFR ha propuesto un planteamiento múltiple:

■ En primer lugar, la adopción tanto por los legisladores nacionales como de la Unión Europea, de un conjunto de estándares que deban aceptar todos aquellos involucrados en la protección al consumidor, dentro de la UE. Su propósito será establecer los amplios principios cuya aplicación puedan esperar razonablemente los consumidores, en el área de protección al consumidor. El resultado debería constituir la base de los Conjuntos de Principios Comunes, que a su vez deberían contar con la fuerza de la ley y

cubrir aquellos asuntos considerados esenciales para un régimen adecuado de protección al consumidor.

*Comentario: No se trataría de crear una serie de estándares a los que se debieran de adaptar los involucrados en la defensa del consumidor, sino más bien determinar una serie de estándares o principios (más que "amplios" concretos y correctos) en base a los que crear o modificar las instituciones de defensa del consumidor. Existen una serie de características tan particularistas en el ámbito de la defensa del consumidor que tratar de crear unos correctos estándares supondría no admitir muchas de ellas, o tener que adaptar los mencionados estándares a características ya viciadas desde el inicio de estos órganos.*

■ En segundo lugar, una vez adoptados los Conjuntos de Principios Comunes, se debería centrar la atención en su puesta en práctica mediante normas detalladas e individualizadas. Para garantizar una coherencia en el planteamiento, estas Normas Comunes de Protección al Consumidor deberían armonizarse totalmente en el ámbito de la Unión Europea.

*Comentario: Además de un conjunto de principios comunes puestos en práctica mediante normas detalladas será necesario elaborar una serie de referencias al incumplimiento de dichas normas y un sistema de aplicación de sanciones coherentes para las empresas incumplidoras de dichos principios y normas. Dicho incumplimiento perjudica, no sólo a los consumidores, sino también al propio sector financiero que vería puesta en entredicho su credibilidad.*

■ En tercer lugar, y esto podría tener lugar en paralelo con el trabajo detallado sobre la puesta en prác-

la economía de los  
**Consumidores**  
PERIÓDICO DE LA ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE BANCOS, CREDITOS Y SEGUROS (ADICAE)  
MARZO-ABRIL  
1,05 €

**¡ Pídale en su quiosco  
o suscríbase**

Información: ADICAE c/ Gavín nº 12 Local  
50001 ZARAGOZA Telf: 976 390 060 fax: 976 390 199

web: [www.adicae.net](http://www.adicae.net)  
e-mail: [aicar.adicae@adicae.net](mailto:aicar.adicae@adicae.net)



tica de las Normas Comunes de Protección al Consumidor, debería hacerse un esfuerzo concertado, tanto por la Comisión Europea como por las autoridades nacionales, para tratar aquellas reglamentaciones que ya existan a escala nacional, pero que no estén cubiertas por los Conjuntos de Principios Comunes y, por consiguiente, fuera de la definición aceptada en la UE de lo que es esencial para garantizar un adecuado nivel de protección a los consumidores. Al igual que en el área de la gestión corporativa, debería aplicarse el principio de "cumplir o explicar": Los Estados Miembros que trabajen con la Comisión Europea podrán examinar si las excepciones nacionales están justificadas por una necesidad real y, en ese caso, explicar las razones. Si no están justificadas, o bien si la "explicación" parece inadecuada, se les pedirá que las eliminen.

Otra posibilidad es que lleguen a la conclusión de que, en realidad, existe un problema más generalizado en Europa que pudiera requerir algún tipo de acción en el ámbito de la UE. En cualquier caso, el objetivo es garantizar que se eliminen las barreras creadas por marcos reglamentarios nacionales conflictivos, garantizando al mismo tiempo que los consumidores disfruten de un "terreno de juego equilibrado", en lo que se refiere a posibilidades de elección, precios y niveles de protección.

*Lo que es "esencial", "cumplir", "explicar" son conceptos lo suficientemente difusos como para tener que ser absoluta y metodicamente desarrollados y aplicados en base a la opinión de los consumidores. Nunca se producirá un "terreno de juego equilibrado" si se pretende llegar a él a través de normativa no vinculante que suponga la aceptación de las entidades financieras de una serie de normas básicas que salvaguarden ese equilibrio, de por sí absolutamente inalcanzable.*

■ Finalmente, cuando se haya logrado la convergencia suficiente, resultará mucho más fácil llegar a acuerdos sobre el modo de eliminar las restricciones restantes en la provisión de servicios financieros minoristas y avanzar hacia un mercado interior verdaderamente libre.

### Acelerar el proceso de toma de decisiones

Al defender este planteamiento, debemos tener en cuenta los obstáculos siguientes que deberán ser superados:

■ En algunas áreas, será difícil llegar a un consenso sobre lo que es necesario o no, como garantía de los derechos del consumidor.

■ Numerosas normas nacionales podrían quedar en áreas no cubiertas por los Conjuntos de Principios Comunes y los Estados Miembros podrían no estar dispuestos a eliminarlas, aunque no estén justificadas.

La EFR ha contemplado dos maneras distintas de superar estos obstáculos. Un planteamiento sería ir hacia un reconocimiento mutuo, en cuanto se hayan acordado los Conjuntos de Principios Comunes y las Normas Comunes de Protección al Consumidor armonizadas que fluyen de ellos, para poder abrir totalmente los mercados nacionales a las empresas de distintos países. Una variación más radical sería introducir el reconocimiento mutuo pendiente de la armonización, como una forma evidente de animar a los Estados Miembros a que acuerden la armonización. El planteamiento alternativo sería continuar aplicando el principio del país anfitrión, en áreas donde los Estados Miembros no hayan podido acordar normas y estándares armonizados, o cuando estén pendientes de llegar a un acuerdo sobre dichas normas y estándares. Esto evitaría el riesgo de los consumidores de confundirse con los productos que no cumplan con las normas a que están acostumbrados.

Los dos planteamientos tienen sus ventajas y desventajas. Ambos provocarán consecuencias importantes para los consumidores, los proveedores y los mercados. Por consiguiente, la EFR cree que es necesario seguir con el debate, antes de que sea posible inclinarse definitivamente a favor de uno u otro planteamiento. No obstante todo lo anterior, otra opción podría ser la adopción de un planteamiento pragmático basado en decisiones individuales para cada caso. En este supuesto, la necesidad de acelerar el proceso de toma de decisiones y de llegar a un acuerdo rápido sobre los Conjuntos de Principios Comunes, debería constituir el principal punto de debate.



## Hacia el acuerdo sobre un conjunto de principios

La EFR cree que los principios siguientes deberían constituir la base de cualquier planteamiento de reglamentación coherente, en el terreno de protección al consumidor:

- La reglamentación debe ser clara, relevante y proporcionada.

- Sólo se deberá adoptar nueva legislación, cuando se haya realizado una evaluación adecuada de su impacto y se haya consultado tanto con representantes del sector como con los consumidores.

- Todos los productos o servicios deberán cumplir solamente un conjunto de normativas de protección al consumidor.

- Debería existir un régimen sólido y prudente.

- Es necesario que haya una coherencia en la forma de interpretar y aplicar las normas por parte del regulador, tanto para los clientes como para el sector.

La EFR considera también que el cliente típico debe poder esperar lo siguiente del sector y de los reguladores:

- Que garanticen que los proveedores de productos ofrezcan la información adecuada para que los clientes puedan tomar una decisión informada, sobre si el producto se adapta a sus necesidades y circunstancias personales:

- Se hace énfasis en la calidad de la información, no en la cantidad

- No se debe abrumar con demasiada información al consumidor

- La información estandarizada (por ejemplo, Índice de Porcentajes Anual) tiene sentido, pero sólo cuando ayuda de manera demostrable a la toma de decisiones.

- Se debe dar tiempo a los clientes, o la oportunidad de reflexionar, ya sea antes de comprometerse o bien mediante medidas específicas, como puede ser el derecho a retirarse cuando lo deseen.

- Los reguladores deberán permitir cierta flexibilidad en el diseño de los productos.

- Los clientes deberían poder recibir asesoría adaptada a sus circunstancias personales, pero sólo como opción en caso de que lo deseen.

- Los reguladores deberían garantizar la existencia de un esquema económico y sencillo, para que los consumidores puedan obtener una compensación cuando les venden productos incorrectos o inapropiados, o cuando no hayan sido asesorados convenientemente.

Estos cinco principios podrían constituir la base de los Conjuntos de Principios Comunes, que la Unión

Europea debería adoptar, de acuerdo con el planteamiento múltiple propuesto por la EFR.

*Comentario: Se deben de buscar medios para que la información (también la previa al contrato: publicidad) sea efectivamente recibida por el consumidor y crear estándares o plantillas de información (ya que, a pesar de la segmentación de productos y servicios las bases a muchos productos y servicios son comunes). La información no debería de ser emitida únicamente por las entidades financieras, sino que deberían de actuar con la suficiente transparencia como para que esa misma información pudiera ser ofrecida por las asociaciones de consumidores, dotándola así de una independencia y neutralidad que sin duda si serían del interés para los consumidores y supondrían un cambio notable. Para poder realizar estas acciones es necesario que el sector financiero y el sector consumidores lleguen a acuerdos de información a los consumidores y contenidos de los servicios y los productos.*

*Dada la creciente complejidad de los productos y servicios financieros, unido al uso de las nuevas tecnologías se debe de dar al consumidor el plazo necesario para acudir a la información independiente de las asociaciones de consumidores y retractarse si lo considera oportuno.*

*La flexibilidad de los productos debería de ser un proceso gradual, cuyo avance debería de ser directamente proporcional al volumen de problemas y reclamaciones que causase dicha flexibilización.*

*La venta de productos incorrectos e inapropiados o la falta de información es imposible de demostrar por parte del consumidor y las entidades financieras se acogen a la firma del contrato como elemento delimitador de la autonomía de la voluntad (lo cual no es una buena medida del "justo equilibrio"). La única manera de solventar esta cuestión es conseguir que el consumidor se informe previamente a través de entidades plenamente neutrales como son las asociaciones de consumidores, lo cual sin duda iría en "pro" del concepto de calidad total al crearse sinergias de transmisión de la información de los problemas de los consumidores hacia las entidades financieras que podrían utilizarla como datos para evolucionar en la satisfacción del cliente, único elemento válido para conseguir un sistema económico sólido y de confianza.*

## Conclusión

La EFR considera que es necesario redefinir este planteamiento mediante un debate más amplio con los consumidores, legisladores y reguladores, tanto en el ámbito del Estado Miembro como de la UE y dentro del propio sector. De cualquier modo, la EFR cree firmemente que aquí existe una verdadera base para lograr un auténtico progreso.



# La regulación de la protección al consumidor de productos y servicios financieros en la Ley 44/2002

Autor: Equipo Técnico ADICAE

La ley 44/2002 de Medidas de Reforma del Sistema Financiero (en adelante ley financiera) configura en su capítulo V una serie de mecanismos protectores para los usuarios y clientes de operaciones financieras. Establece en primer lugar, 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 entidades de crédito, empresas de servicios de inversión y entidades aseguradoras deberán contar con un departamento o servicio de atención al cliente. Esta cuestión se ha visto desarrollada totalmente a través de la Orden dictada por Ministerio de Economía 734/2004, de 11 de marzo, sobre los departamentos y servicios de atención al cliente y el defensor del cliente de las entidades financieras.

Además, señala la ley 44/2002, podrán designar un defensor del cliente, a quien corresponderá atender y resolver los tipos de reclamaciones que determine en cada caso su reglamento de funcionamiento, y que habrá de ser una entidad o experto independiente. El artículo 48 de la Ley 35/2003, de 4 de noviembre, de instituciones de inversión colectiva, extiende este tratamiento a las sociedades gestoras de instituciones de inversión colectiva.

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, los encargados de atenderla serán unos órganos de nueva creación, los Comisionados para la Defensa de los Clientes de Servicios Financieros, en cuyo Reglamento, aprobado por Real Decreto 303/2004, de 20 de febrero.

Efectivamente, la ley financiera crea una nueva figura de naturaleza administrativa para la defensa de los clientes de servicios financieros. En su capítulo V, tal y como establece el artículo 22 de la Ley, se crean tres órganos:

El Comisionado para la Defensa del Cliente de Servicios Bancarios.

El Comisionado para la Defensa del Inversor

El Comisionado para la Defensa del Asegurado y Partícipe en Planes de Pensiones.

El artículo 25 de la Ley Financiera se dedica básicamente a establecer requisitos y condiciones de aptitud e idoneidad para desempeñar la función de Comisionado.

Dicha persona será designada por el ministro de Economía, una vez oído el Gobernador del Banco de España, el presidente de la CNMV o el director general de Seguros y Fondos de Pensiones, así como el Consejo de Consumidores y Usuarios.

Para ser titular de dicho Comisionado la Ley obliga a que se cumplan determinados requisitos de formación y experiencia en el ámbito económico-financiero debido a sus funciones de asesoramiento que realizará y la especialización que ello requiere para cada ámbito.

Las funciones del Comisionado es la de atender las quejas y reclamaciones presentadas por los clientes de las que filtrarán a los servicios de supervisión correspondientes aquellos casos en "que se aprecien indicios de incumplimiento o quebrantamiento de normas de transparencia y de protección de la clientela. Así mismo el Comisionado asesorará a los usuarios de servicios financieros sobre sus derechos y cauces para ejercitarlos".

Hay que decir que aunque cada uno de los Comisionados está especializado en determina-





das materias según el órgano al que esté adscrito, el usuario del servicio financiero se puede dirigir a cualquiera de ellas, siendo obligación del Comisionado que reciba la queja o reclamación dirigirla a quien corresponda si no fuere competente para conocer de la materia en cuestión.

Se aplica por tanto el principio de ventanilla única, que como ya hemos comentado se aplica con anterioridad a la aprobación de la Ley Financiera, con la diferencia de que ahora dicha aplicación viene impuesta por la Ley. El objetivo claro de este reconocimiento legal es asegurar al usuario del servicio financiero la posibilidad de ejercitar su derecho a reclamar.

Como hemos visto, con la nueva ley se obliga por lo tanto a las entidades a disponer de un departamento o servicio que atienda las consultas y reclamaciones de los clientes: es aquí donde radica la nueva novedad de la Ley ya que es obligatorio junto con el hecho de que sea una norma con rango de ley la que regule estos sistemas de competencia.

La situación de cara al consumidor no va a ser por lo tanto muy diferente a la ya existente puesto que la mayoría de las entidades ya disponían de esta figura si bien ahora es cuando la ley dice de manera clara la obligatoriedad de estas figuras:

"Las entidades de crédito, las entidades aseguradoras y las empresas de servicios de inversión esta-

rán obligadas a atender y resolver las quejas y reclamaciones que los usuarios de servicios financieros puedan presentar, relacionados con sus intereses y derechos legalmente reconocidos. A estos efectos las entidades deberán contar con un Departamento o Servicio de Atención al cliente encargado de atender y resolver las quejas y reclamaciones".

Entre las muchas críticas que ha recibido con relación a esta cuestión la ley de reforma del sistema financiero, merece la pena destacar la que en su día apuntó Jordi Sevilla, Secretario de Política Económica y Ocupación del PSOE, y publicada en el número 23 de la revista "Economía Exterior". Según Sevilla: "La ley (...) tampoco garantiza adecuadamente los derechos de los accionistas y de los clientes de los servicios financieros. En primer lugar porque no resuelve los problemas de credibilidad ocasionados por los recientes escándalos financieros. En segundo lugar porque genera mayor inseguridad jurídica al pequeño ahorrador, al permitir operaciones de alto riesgo sin cláusulas de salvaguardia, como ocurrirá con los préstamos de valores por instituciones de inversión colectiva. Asimismo, restringirá información a los accionistas y analistas de mercados, como se constata con las medidas propuestas sobre información privilegiada y operaciones vinculadas".

## Defendemos su ahorro y su ECONOMÍA

Sus DERECHOS  
como consumidor

La rentabilidad de su  
ahorro y CONSUMO

La mejor  
información



Por solo 2 Euros  
el periódico de  
los usuarios ¡Pídalo en su  
quiosco o suscríbese!

**SUSCRÍBASE**  
...y saldrá ganando

Información: ADICAE c/ Gavín nº 12 Local  
50001 ZARAGOZA Telf: 976 390 060 fax: 976 390 199

web: [www.adicae.net](http://www.adicae.net)  
e-mail: [aicar.adicae@adicae.net](mailto:aicar.adicae@adicae.net)





### Sistemas extrajudiciales sin participación de los usuarios

Sin duda la participación de los consumidores constituye uno de los retos más importantes que deben afrontar las políticas de consumo, un reto que cobra especial relevancia en el sector financiero, ya que éste es considerado como un servicio de uso común y generalizado, de especial importancia para la economía y el bienestar.

Según los datos de 2002, ante la Comisión Nacional del Mercado de Valores se presentaron y fueron resueltas un total de 1094 reclamaciones. De ellas, sólo 113 llegaron a acuerdos las partes, y en 70 se le dio la razón al reclamante.

En el sector seguros, según datos ofrecidos por la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones para el año 2002, se admitieron un total de 2.554 reclamaciones, de las que, en general, 669 fueron favorables al reclamante, 716 a la entidad, y 196 terminaron con la conformidad de la aseguradora con la pretensión del reclamante.

Por su parte, fueron presentadas ante el Servicio de Reclamaciones del Banco de España un total de 4.367 reclamaciones, frente a las 3.767 del periodo anterior. Estas cifras hacen referencia en general a operaciones bancarias típica, pero no podemos olvidar que estas entidades financieras también operan como intermediarios de otros productos y servicios financieros. Sin embargo, lo más preocupante de esto es que más de un 33% de informes del Banco de España que son favorables para el cliente no son rectificadas por las entidades, quedando el cliente con la única posibilidad de acudir a los tribunales.

En cuanto al Arbitraje de Consumo, su carácter voluntario, rápido y gratuito, hacen de él un mecanismo adecuado para resolver conflictos en materia de consumo. Pero los datos para el sector financiero resultan poco alentadores. Así, mientras en el sector seguros se presentaban 816 solicitudes de arbitraje, de las que 247 fueron archivadas; los servicios bancarios recibían 635 solicitudes de arbitraje, de las cuales 380 fueron archivadas por no aceptación de las entidades bancarias. Bajo balance para un total de solicitudes de 42.119 que se recibieron en 2002.

Las obligaciones de transparencia e información a la clientela se recogen en órdenes ministeriales y circulares, dictadas por el Ministerio de Economía o los respectivos organismos autónomos, CNMV, Banco de España; o, por el momento, dependientes del Ministerio de Economía como la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. Se echa de menos tanto un cuerpo legal que recoja de forma coherente las obligaciones de las entidades financieras para con los clientes que tienen la condición de consumidor, como una mayor coordinación con ese cuerpo legal especial que constituye derecho de consumo, particularmente cuando nos referimos a "sistemas eficaces" para la resolución de conflictos. No olvidemos que los servicios financieros, como servicios de uso común y generalizado, también entran dentro de la órbita del derecho de consumo, una herramienta que no emplean los Organos Administrativos en sus resoluciones, ya que se limitan a exigir la observancia de las "buenas prácticas del sector" correspondiente.

Como hemos visto, la Ley 44/02 de 22 de noviembre de Medidas de Reforma del Sistema Financiero introduce una de las novedades más relevantes que es la creación del Comisionado para la defensa del cliente de servicios financieros. En uno de los anteproyectos de la Ley, se preveía que el Comisionado estaría asesorado por un Consejo Consultivo compuesto por 9 vocales, nombrados por el Ministerio de Economía mediante Orden Ministerial, entre los cuales se designaría un representante de las asociaciones de consumidores y usuarios de servicios financieros. Sin embargo, en el texto finalmente aprobado se eliminó cualquier referencia a este Consejo y a la participación de los consumidores y sus representantes.

ADICAE ya manifestó en la discusión sobre la Ley Financiera su postura favorable al Consejo Consultivo, aunque con matizaciones relativas a la escasa presencia de los consumidores que se establecía en el anteproyecto (un único vocal de los consumidores entre otros 8 del sector público y empresarial), y su petición y reivindicación de incorporar la participación de los consumidores como un elemento clave en los sistemas de resolución de conflictos. De igual forma, planteábamos entonces la necesidad de realizar una



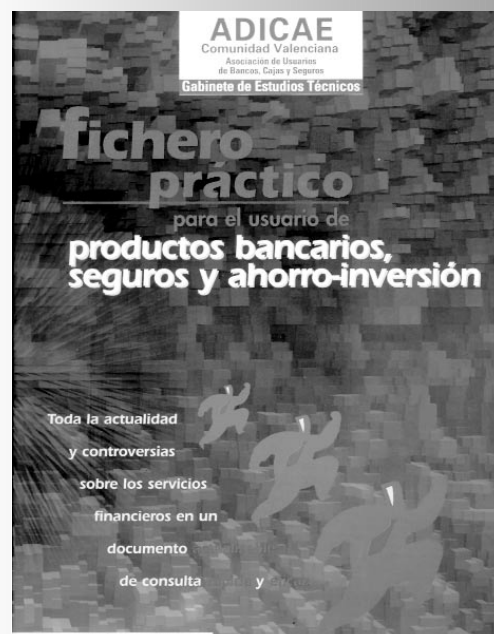
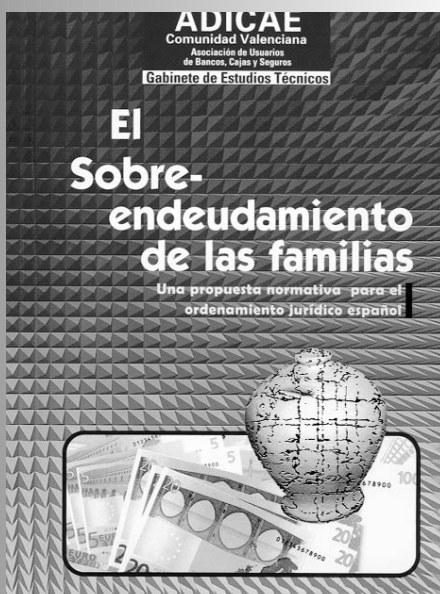
apuesta decidida por el Sistema Arbitral de Consumo como un elemento complementario de tremendo interés especialmente en el ámbito de los servicios financieros, que tantas quejas y reclamaciones provoca. En cualquier caso, con la publicación a principios de marzo del Reglamento de los Comisionados para la defensa del cliente de los servicios financieros (RD 303/2004), creemos que se ha perdido la ocasión de incorporar, mediante la creación del fallido Consejo Consultivo o mediante otras fórmulas que puedan estudiarse, una efectiva participación de los consumidores, que dotaría al sistema de resolución extrajudicial de conflictos en el ámbito de los servicios financieros de la legitimidad necesaria y la suficiente confianza de los usuarios.

Uno de los problemas fundamentales existentes que ya hemos apuntado y que no queda resuelto, es el relativo a la ausencia de participación de los consumidores a través de sus legítimos representantes, las asociaciones de consumidores, en los procesos de resolución de conflictos en los servicios financieros, aspecto a tener en cuenta de manera especialmente relevante ante la negativa de las

entidades a aceptar el Sistema Arbitral de Consumo. Pero sería en todo caso deseable que en futuros desarrollos normativos se contemplara una declaración favorable al Arbitraje de Consumo como posibilidad, dado que se trata de sistemas compatibles, no contradictorios. Según pone de manifiesto la normativa sobre defensores del cliente, "Las entidades deberán adoptar las medidas necesarias para separar el departamento o servicio de atención al cliente de los restantes servicios comerciales u operativos de la organización ....." Sin embargo, se aprecia una falta de concreción que podría hacer que el objetivo que se persigue no pudiese ser alcanzado. Ya que no se determinan de forma expresa y detallada cuáles son esas medidas, o cuando menos, qué criterios deberán respetar esas medidas, criterios que en todo caso deben ser lo más concretos posible, evitando indicaciones de carácter excesivamente genérico. Asimismo toda dependencia funcional respecto del consejo de administración u órgano equivalente, o respecto de la dirección general de la entidad, del titular del departamento o servicio de atención al cliente, entra en contradicción con cualquier pre-

## Publicaciones de ADICAE

**Un riguroso estudio jurídico donde ADICAE analiza en profundidad la problemática del sobreendeudamiento en nuestro país**



**ADICAE presenta un completo fichero donde encontrará toda la actualidad e información práctica sobre préstamos, ahorro-inversión, servicios financieros y seguros**



tensión de que el defensor del cliente actuará con independencia respecto de la entidad. Si se busca la independencia como garantía en el proceso de tramitación y resolución de las quejas y reclamaciones, no parece adecuado exigir esa independencia sólo para algunas de las instancias, máxime cuando se recoge que las entidades podrán designar un defensor del cliente, tratándose por tanto de una capacidad o potestad, pero no una obligación, de forma que podrán existir entidades que carezcan de esta figura y sólo dispongan de un servicio o departamento de atención al cliente al que no se le exige independencia y que se vincula en virtud del presente texto a los órganos de dirección de la entidad. En línea con lo expuesto, hay que señalar que la Orden actual no se establece más garantía de independencia que el que el defensor del cliente sea una persona o entidad ajena a la organización de la entidad o entidades a que presta sus servicios.

Creemos que, teniendo en cuenta que el defensor del cliente percibirá los pagos que se acuerden de la entidad a la que presta sus servicios, la independencia requerida puede convertirse en un aspecto problemático. A fin de evitarlo, debería impulsarse la adhesión de las entidades sometidas a la presente Orden al Sistema Arbitral de Consumo, como sistema compatible y complementario del que en este texto se establece, y que contribuiría a establecer el marco de confianza y garantías que, por otra parte, legitimaría al sistema de defensores del cliente y ofrecería una vía adicional a los clientes en la presentación de sus quejas o reclamaciones.

De acuerdo a las posiciones prácticas de ADICAE y el Consejo de Consumidores y Usuarios de España, el sistema administrativo de reclamaciones no es el sistema de resolución extrajudicial de conflictos más idóneo, por el hecho de que su concepción se separa del concepto de órgano colectivo y participativo que la propia Comisión Europea considera como más eficaces y adecuados. Desde ADICAE nos inclinábamos por un órgano de tipo colectivo, ya fuese del tipo del Ombudsman nórdico u otras alternativas similares, y por supuesto de manera prioritaria

por el Sistema Arbitral de Consumo. Otro de los problemas fundamentales existentes es el relativo a la participación de los consumidores a través de sus legítimos representantes, las asociaciones de consumidores, en los procesos de resolución de conflictos en este sector. La Comisión Europea, en sus Recomendaciones sobre los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de conflictos en materia de consumo, se inclina netamente por órganos de decisión colegiados, es decir, en los que participen paritariamente los representantes de los consumidores y de los profesionales, como el medio más adecuado para garantizar la independencia de los órganos extrajudiciales de resolución de conflictos y la adecuada participación de los consumidores. Así, deben destacarse la Recomendación 98/257/CE de la Comisión de 30 de marzo de 1998 relativa a los principios aplicables a los órganos responsables de la solución extrajudicial de litigios en materia de consumo, la Recomendación 2001/310/CE de la Comisión relativa a los principios aplicables a los organismos responsables de la solución extrajudicial de los litigios en materia de consumo que no cubre la Recomendación anterior, la Comunicación de la Comisión de 4 de abril de 2001 relativa a la mejora del acceso de los consumidores a mecanismos alternativos de resolución de litigios, la Resolución del Parlamento Europeo de 14 de noviembre de 1996., disposiciones todas que persiguen una efectiva participación de los consumidores en los sistemas de resolución extrajudicial de conflictos y garantizar la independencia real de los organismos responsables de dicha resolución de conflictos.

Por ello, consideramos insuficiente la adopción del sistema de Comisionados, una crítica apuntada en su día por Jordi Sevilla en los siguientes términos: "la propuesta de creación de los llamados "comisionados" no tendrá ningún efecto real en la defensa de los clientes, tal y como refiere el Consejo de Estado en su informe. Máxime cuando dicha figura carece de facultades resolutorias".



# Las revistas más cualificadas de los usuarios de servicios financieros

2

La protección al usuario de servicios financieros



¡Pídalas en su quiosco o suscríbese!

Información: **AICAR ADICAE** c/Gavín nº 12  
50001 ZARAGOZA Telf: 976 390060 fax: 976 390199  
web: [www.adicae.net](http://www.adicae.net) email: [aicar.adicae@adicae.net](mailto:aicar.adicae@adicae.net)