



Comparecencia en el Congreso de los Diputados. Autoridad de Defensa del Cliente Financiero.

RODRIGO BUENAVENTURA, PRESIDENTE DE LA CNMV
21 de febrero de 2023

Muchas gracias Sr. Presidente

Señorías, comparezco en esta Comisión para aportar la visión de la CNMV en lo referente a la creación de la nueva Autoridad de Defensa del Cliente Financiero.

Empezaré tratando de aportar luz a sus señorías en lo que respecta al actual servicio de reclamaciones de la CNMV y un breve repaso de su actividad en los últimos años. Para facilitar el seguimiento de esta parte les he facilitado una presentación que, a través de diferentes gráficos, muestra la actividad de nuestro servicio de reclamaciones. Todo ello, y mucho más, queda luego contenido en la publicación anual de la “Memoria de Reclamaciones” de la CNMV, que tienen también a su disposición.

Me referiré luego muy brevemente, a algunas experiencias de otros países que cuentan con un servicio específico de reclamaciones del cliente financiero y la relación con el modelo de supervisión.

Y finalizaré mi intervención con la visión de la nueva autoridad que tenemos desde CNMV y aquellos aspectos que desde nuestro punto de vista pueden mejorar y hacer más eficiente el nuevo organismo.

Descripción del servicio de reclamaciones de la CNMV

Como bien saben, uno de los principales mandatos, sino el más importante, que tiene asignado la CNMV desde su creación hace ya casi 35 años es la protección del inversor. Pero la protección del cliente no es una actividad que radica exclusivamente, ni mucho menos, en la gestión de las posibles reclamaciones. Esta es la última fase de un largo proceso. La protección del inversor se inicia muchos años antes de que surja una reclamación concreta. Comienza con una adecuada regulación y se sigue con una satisfactoria

supervisión y eventual sanción. La fase final, la de las reclamaciones cuando algo ha ido mal, también es relevante y por ello la resolución de reclamaciones es una prioridad para la CNMV.

El proceso de tramitación de las reclamaciones que se lleva a cabo en la CNMV se realiza atendiendo a diferentes fases (gráfico 1 de la presentación)

Utilizando datos correspondientes a los últimos 5 años, el número medio de reclamaciones recibidas en la CNMV es de 1.200 anuales de las que 750 (gráfico 3 de la presentación) se admiten a trámite por corresponder a nuestras competencias y por haberse realizado de forma previa una reclamación a la entidad. De ellas, en unas 150 se produce acuerdo entre el reclamante y la entidad antes de que la CNMV las resuelva. De las 600 reclamaciones restantes en las que interviene la CNMV, en más del 50%, le damos la razón al cliente que reclama. Pues bien, más o menos en el 80% de los casos en los que la CNMV falla a favor del cliente, según los años, la entidad acaba aceptando el criterio de la CNMV, aunque en un principio su posición fuera discrepante. Dicho de otra manera, en el ámbito de los servicios de inversión, tan solo son 90 reclamaciones al año en la que los clientes, llevando la razón a criterio de la CNMV, han de acudir a los tribunales para obtenerla. Un número de reclamaciones muy limitado en contraposición a los más de 11 millones de clientes de servicios de inversión en España.

En términos de tiempo empleado en la resolución de las reclamaciones (gráfico 3) las estadísticas de los últimos años muestran que el servicio de reclamaciones de la CNMV tarda no más de 70 días en solucionar las reclamaciones (algo más de 90 días las que se resuelven motivadamente).

Experiencia en otros países con autoridades similares para la defensa del cliente financiero

En el ámbito internacional existen diferentes mecanismos de protección de los usuarios de productos y servicios financieros. Algunos de ellos están articulados de forma que aglutinan las quejas y reclamaciones relativas al sector financiero en su conjunto, admitiendo reclamaciones en el ámbito tanto de banca, valores como seguros, mientras que otros mecanismos están articulados de forma que las reclamaciones en el ámbito de cada uno de los subsectores corresponden a una determinada autoridad.

En Europa continental, la situación es muy heterogénea. Tanto Francia como Alemania han encomendado al supervisor de conducta (BaFIN) o al de valores

(AMF francesa) la resolución de reclamaciones, pero no siempre con efectos vinculantes.

Fuera de la UE hay dos referentes claros: el estadounidense y el británico. El primero sólo cubre servicios bancarios y de crédito, con lo cual no es comparable. El británico sí es un Ombudsman que resuelve reclamaciones de los tres sectores, pero que está adosado y muy coordinado con la autoridad supervisora de la conducta en los tres sectores, la FCA. Este modelo tiene una ventaja indudable: encaje perfecto y cooperación estrechísima entre supervisor, regulador y defensor del cliente. Ambas funciones se retroalimentan y además se logra la máxima eficiencia en costes: no es necesario duplicar todo, porque el Ombudsman se apoya en los servicios generales del supervisor.

Sé perfectamente que sus señorías me dirán que en España no tenemos un modelo *twin peaks*, en el que un supervisor se ocupa sólo de solvencia y otro supervisor se ocupa de las normas de conducta y el trato a los clientes, sea un cliente de préstamo, de seguro o de valores. Pero menciono esto porque a mi juicio, si tuviésemos que identificar una sola medida, una acción que podría mejorar la protección del cliente financiero en España, para mí esa medida sería unificar en una única autoridad toda la supervisión, inspección y sanción de vulneración de normas de conducta y protección del cliente. Ello sería a mi juicio cambiar y orientar a favor del cliente todo el esquema de supervisión y protección del cliente, no sólo la fase final cuando hay una reclamación.

Pero volveré a la realidad española, sin perder la esperanza de que algún día, aunque sea por trasposición temporal, empezando por el actual proyecto de resolución de reclamaciones, se pueda lograr ese giro de centrar auténticamente en el cliente la supervisión de los tres sectores.

La visión de la nueva Autoridad

Dada la naturaleza sectorial de los tres supervisores, la realidad, el número, y tipología de los asuntos que son objeto de reclamación son muy diferentes entre las reclamaciones que atañen a los servicios bancarios, los de seguros o los de valores. No conozco bien la situación de banca y seguros, así que subrayo desde ya que todos mis comentarios se limitarán exclusivamente a la parte de valores, derivados e instituciones de inversión colectiva. Obviamente, el 80% de estos productos se venden por bancos, así que cuando me refiero a “valores” me refiero a productos bajo supervisión de CNMV con independencia de que los venda o coloque un banco, una agencia o sociedad de valores o una gestora.

La primera cuestión que puede plantearse es: ¿cuál es la situación de partida en este tipo de servicios?

Aquí me gustaría pronunciarme sin ambages: la situación de las reclamaciones de clientes financieros de valores o de fondos en España en el último quinquenio no es en absoluto problemática. No existe ningún problema que solucionar, ni estamos en una situación preocupante o insatisfactoria para los clientes. Hay poquísimas reclamaciones, estadísticamente insignificantes (750 admitidas al año sobre casi 12 millones de clientes). Se resuelven en plazos cortos y las entidades siguen de modo muy mayoritario (80%) lo que la CNMV resuelve, aunque lo que digamos no sea legalmente vinculante. Al final, como tienen en la presentación, sólo 90 clientes al año en toda España (uno y medio por provincia española y año, si hacemos la media) se encuentran en la disyuntiva de tener que ir a los tribunales, llevando razón a juicio de la CNMV.

Es decir, en la práctica, el sistema funciona de modo muy satisfactorio a mi juicio.

La segunda cuestión es ¿qué aporta la autoridad en este ámbito?

Si tenemos en cuenta lo anterior, no deberíamos esperar grandes cambios en términos de cifras, tendencias, plazos de resolución o sentido del pronunciamiento, por la entrada en funcionamiento de la nueva autoridad en el sector de valores y fondos.

A mi juicio, lo que aportará la nueva autoridad es claro: carácter vinculante y especialización de propósito. Que la resolución sea vinculante es un avance respecto a la situación actual. Otorga al cliente una solución eficaz en el 100% de los casos y elimina esos poquísimos casos (en el ámbito de la CNMV) en los que al cliente se le da la razón, pero no obtiene resarcimiento sin acudir a los tribunales.

La otra aportación es la especialización. Aunque actualmente la CNMV creo que es muy eficaz y muy eficiente, siempre se puede mejorar y potenciar las herramientas, los procedimientos y los medios cuando una organización, como la nueva Autoridad, está al 100% orientada a un único objetivo. Y pueden enriquecerse los procesos con ideas procedentes de otros sectores.

La tercera pregunta a mi juicio es: ¿qué hace falta para que el nuevo sistema funcione del mejor modo posible?

Como en todos los casos en lo que se crea una nueva autoridad que viene a desarrollar lo que otras hacen, lo más importante a mi juicio es el diseño y delimitación de las competencias legales de la nueva autoridad y el encaje con las competencias de las autoridades a las que viene a sumarse. Evitar que haya la más mínima confusión o solape sobre quién regula, quién supervisa, quién sanciona y quién resuelve reclamaciones.

Para ello es necesario que esas competencias sean muy precisas, centrándolas de forma exclusiva en la resolución de reclamaciones y manteniéndola separada de las competencias de supervisión y regulación que tienen los tres supervisores actuales. Ello permitirá un encaje armonioso desde el primer momento y evitará confusión de funciones, garantizando la máxima claridad y eficiencia en la resolución de las reclamaciones.

Este ha sido el leitmotiv de la posición de CNMV en esta materia y de la interacción que hemos tenido con el Gobierno mientras se iba gestando el proyecto. Creo que el proyecto logra en un altísimo porcentaje ese objetivo y quisiera agradecer al Gobierno que haya tenido en cuenta muchas de esas preocupaciones.

Para cubrir ese pequeño porcentaje de mejora que creo que aún tiene el proyecto, señalaría dos o tres cuestiones.

Observaciones para mejor encaje del Proyecto

En particular, quisiera llamar la atención sobre dos aspectos del Proyecto de Ley que presentan cierto riesgo de disfuncionalidad, en la medida que suponen una duplicidad de funciones con los actuales organismos supervisores o una posible fuente de contradicción: la propia existencia y funciones de un comité consultivo, por un lado, y por otro, la forma en la que se articula la fijación de doctrina.

El Proyecto de Ley determina en su artículo 20 la creación de un comité consultivo como “órgano de asesoramiento de la Autoridad”. En particular se le atribuye la competencia para emitir informe preceptivo con ocasión de la “elaboración de anteproyectos de normas legales y proyectos de normas reglamentarias que afecten a las normas de conducta”, así como informar “sobre cuantas cuestiones le sean planteadas por la persona titular de la Presidencia”.

En este sentido, es necesario señalar en primer lugar el carácter peculiar que presenta la existencia de un órgano consultivo en una autoridad encargada de

la resolución de disputas, práctica que no se observa en otros países. Esto es, como consideración general, en una Autoridad cuya principal misión es la resolución extrajudicial de reclamaciones entre entidades y sus clientes, la previsión de un Comité consultivo no parece justificada, como tampoco lo parece, ni es usual, en órganos jurisdiccionales.

Además, en la medida en que se entiende que la nueva Autoridad no tiene competencias en la emisión de criterios y recomendaciones sobre las normas de conducta, tiene poco sentido a mi juicio que su Comité Consultivo tenga atribuidas competencias de informe sobre la aprobación de proyectos de normas legales y reglamentarias que afecten a las normas de conducta previstas en el Proyecto de Ley.

De nuevo, nos encontramos con un aspecto que es muy distinto en banca y en valores. En servicios bancarios no existe un comité consultivo pero sí en valores: el Comité Consultivo de la CNMV que regula la Ley del Mercado de Valores en su artículo 30, desarrollado por el Real Decreto 303/2012. Este Comité Consultivo de la CNMV cuenta con representantes del sector, de asociaciones de defensa de los consumidores y usuarios del sector financiero y de las Comunidades Autónomas, con competencias asumidas en materia del mercado de valores y funciona con normalidad como órgano de asesoramiento del Consejo de la CNMV.

La duplicidad de comités, con el mismo propósito y con composición similar, pero ahora en el órgano de resolución de reclamaciones, parece poco eficiente y puede generar riesgo de confusión, que poco aportaría a la claridad y a la consistencia de la regulación financiera. Tengan además en cuenta sus señorías que la previsión de informe preceptivo sobre normas de conducta no se limita a normas españolas. Así, el comité consultivo de la nueva autoridad se podría (se debería) pronunciar por ejemplo sobre una norma técnica reguladora europea sobre comercialización de fondos de inversión que elabore ESMA, sobre la que también se estaría pronunciando, como hace siempre, el Comité Consultivo de la CNMV. Creo que con tanto consultivo español, nuestros colegas europeos no entenderían muy bien qué se pretende decir desde España.

Sugerimos, por lo tanto, que si se mantiene el comité consultivo, se oriente a cuestiones de cooperación interadministrativa y que la atribución de la competencia para la emisión de informe preceptivo sobre normas de conducta se haga únicamente para aquellas materias (como los servicios bancarios) para las que no esté previsto legislativamente el informe de comités u órganos consultivos de las autoridades de supervisión, como sí es el caso del mercado de valores.

El segundo aspecto sobre el que me gustaría llamar la atención de sus señorías, viene determinado por el modo en que está regulada la unificación de doctrina en el Proyecto de Ley. Destaca la ausencia de competencia del Consejo de la Autoridad en relación con la fijación o unificación de doctrina, que se atribuye en sus artículos 18 y 44 a una Sección especial compuesta por la persona titular de la presidencia de la Autoridad y “cuatro Vocales en representación de las diferentes áreas de la Autoridad”.

En efecto, la doctrina de la Autoridad, que emana de sus resoluciones, se encomienda exclusivamente a las Secciones ordinarias compuestas por tres o más vocales y agrupadas en áreas según las materias (art. 17 PL). Únicamente la Sección especial, compuesta por el Presidente de la Autoridad y cuatro Vocales de las áreas, resuelve las denominadas cuestiones previas de unificación de criterio (art. 18).

En definitiva, el problema en la configuración actual del PL de la Autoridad es que su Consejo no interviene en absoluto en la fijación de la doctrina de la misma. Y no les oculto que mi preocupación radica en que creo que sería muy positivo que antes de unificar doctrina, la sala que lo haga oiga el punto de vista de los supervisores y reguladores sectoriales que están aplicando en su supervisión una determinada norma. Al no estar representados en esa sala especial la CNMV, el BdE o la DGSFFPP, el riesgo es que la nueva autoridad sienta doctrina en una materia importante en un sentido mientras los supervisores estén indicando a las entidades que actúen en el sentido opuesto. Eso sería bastante embarazoso para el conjunto del sistema institucional que se crea con la nueva autoridad.

Adicionalmente, es también señalable que la vía prevista en el PL para unificar criterio (la denominada cuestión previa de unificación de criterio que resuelve, como se ha dicho, la Sección especial de la Autoridad y no el Consejo), sólo se activa (art. 44 PL) potestativamente, bien por cada Sección *“respecto a reclamaciones basadas en hechos, pretensiones y fundamentos sustancialmente iguales en las que se hubiese llegado a resoluciones distintas”*, o bien por la persona titular de la Presidencia, - leo textualmente - *“motivadamente, en aquellas reclamaciones que afecten a una pluralidad de reclamantes, que afecten a distintos tipos de servicios financieros o ámbitos de competencia de las áreas, en las que no exista un criterio previo fijado por la Sección Especial y cuando concurren razones de índole técnica, jurídica o de interés público que lo justifiquen”*.

Es decir, a pesar de existir en supuestos idénticos resoluciones distintas, es sólo potestativo, no obligatorio, para cada Sección ordinaria plantear la

unificación de criterio, y también es únicamente potestativo el planteamiento de la cuestión e incluso debe ser “motivado”, para los casos en los que puede plantear esa cuestión el Presidente de la Autoridad.

Teniendo en cuenta la importante función que se pretende encomendar a la Autoridad, incluso dotándole de funciones cuasi jurisdiccionales en los supuestos de resolución vinculante de reclamaciones –obligatoria y previa a la vía judicial para la entidad-, este aspecto debería ser replanteado en el PL, bien atribuyendo al Consejo competencias en la fijación y unificación de doctrina o bien asegurando que antes de unificarla, se oiga el criterio de los supervisores. Asimismo, la unificación de doctrina debería revisarse para establecerse como obligatoria, al menos en los supuestos previstos en el art. 44 del PL.

Confío en que estas propuestas contribuyan a mejorar el encaje de la nueva Autoridad en el esquema supervisor español y europeo, el marco y las garantías jurídicas en la gestión de las resoluciones de reclamaciones entre los clientes y las entidades que operan en el ámbito de los servicios financieros y, en última instancia, a reforzar la defensa y protección de los clientes financieros, asegurando con ello la máxima efectividad del reconocimiento de sus derechos.

Muchas gracias