

**Propuestas de ASUFIN a la Consulta Pública sobre el Anteproyecto de Ley XX/201X, sobre la racionalización y ordenación de los organismos supervisores de los mercados y para la mejora de su gobernanza**

## **I. INTRODUCCIÓN**

La ASOCIACIÓN DE USUARIOS FINANCIEROS (ASUFIN), con N.I.F. G85769743, está inscrita en el Registro Nacional de Asociaciones (nr. 593.697) desde el 29/10/2009 y en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios (REACU) (nr. 21) desde el 15/12/2011. La Asociación ha centrado su actividad en la prevención, información, formación y defensa de los usuarios financieros, aunque su objeto es la defensa de los consumidores en general. ASUFIN nace además como consecuencia de la crisis financiera, siendo sus socios fundadores afectados por derivados y permutas de tipos de interés (swaps).

Por todo ello, está especialmente interesada en hacer propuestas relacionadas con la AAI de **Protección de los Usuarios de Servicios Financieros y de los Inversores Financieros**, para asegurar la eficaz protección de los derechos de los consumidores y usuarios financieros.

Hasta la fecha, no ha existido un órgano común que diera respuesta a las reclamaciones y quejas de los consumidores financieros. Esta competencia se repartía en tres entidades: Banco de España para las reclamaciones de productos bancarios, Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones para las reclamaciones en materia de seguros y la CNMV para entender de las reclamaciones sobre productos de inversión.

Esta dispersión en los órganos encargados de resolver las quejas y reclamaciones de los consumidores financieros, unido a los fallos en la regulación y en la supervisión financiera, ha dado lugar, como bien se conoce, a una numerosas situaciones de indefensión de los consumidores financieros (clausulas suelo, swaps, deuda subordinada, participaciones preferentes etc.). Además, en el caso concreto del Banco de España y la CNMV, ha habido un conflicto de interés que supone la doble función de supervisión del sistema financiero y la defensa de los clientes. Finalmente, la ausencia de fuerza vinculante de sus resoluciones ha supuesto que un porcentaje importante de las mismas no hayan tenido mayores consecuencias y que muchos ciudadanos haya tenido que acudir a los tribunales de justicia para ver reparados sus derechos.

ASUFIN considera loable la intención del anteproyecto de unificar en un solo organismo, la nueva AAI que, entendemos, será la responsable de atender las quejas y reclamaciones de todo consumidor financiero sea cual sea el producto financiero de que se trate (seguros, productos bancarios y productos de inversión), si bien no tenemos constancia de la regulación específica que de ello hace el anteproyecto.

Pero, sobre todo, consideramos que es una buena oportunidad para que los poderes públicos reconozcan a las asociaciones de consumidores especializadas en servicios financieros, y, en concreto a ASUFIN, como entidades mediadoras de resolución de conflictos entre los consumidores financieros y las entidades que les ofrecen y comercializan este tipo de productos y servicios.

Así mismo, y en relación con las futuras **Autoridades Independientes de Competencia y de Supervisión y Regulación de los Mercados**, se proponen ideas organizativas que ayuden a integrar la perspectiva de los consumidores tanto en la defensa y promoción de la competencia como en los mercados en red.

## **II. LA FUTURA AAI DE PROTECCIÓN AL USUARIO DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS Y DE LOS INVERSORES FINANCIEROS**

### **1. ANTECEDENTES.**

#### **1.1. La actual protección de los usuarios financieros es insuficiente**

Como es conocido la protección de los usuarios de servicios financieros no ha sabido responder a las situaciones derivadas de la **proliferación de productos financieros de alta complejidad o impacto económico**. Esta falta de eficacia afecta no solo a los usuarios, sino también al conjunto del sistema. La inexistencia de mecanismos de composición extrajudicial fiable y la propia naturaleza de los productos financieros, que obliga a determinar si ha concurrido o no alguna causa de nulidad, ha provocado la **judicialización** generalizada de los problemas entre las entidades financieras y los usuarios de sus servicios.

Dicha judicialización ha tenido una doble consecuencia para todos los contribuyentes; la primera de índole económica y de salud para muchos ciudadanos que se han visto obligados, muchas veces por primera vez en su vida, a acudir a los Tribunales para recuperar su dinero y la segunda, la desaparición de la seguridad jurídica, absolutamente necesaria para el buen funcionamiento de cualquier sistema financiero.

Sin entrar al análisis de las causas últimas de esta situación, es evidente que una legislación obsoleta o inexistente en materia de protección de usuarios financieros ha sido ampliamente superada por una jurisprudencia creativa, cuyo origen es la interpretación del derecho derivado europeo por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea con la finalidad clara de expulsar de la vida contractual a las cláusulas predispuestas de carácter abusivo, en aras de la protección tanto del usuario como de aquellas entidades financieras que se han visto perjudicadas en el desarrollo de su legítima actividad empresarial por la proliferación de malas prácticas. En suma, la situación no es solo un problema de usuarios y consumidores, es un problema también de mercado y de cómo los operadores del mercado desvirtúan con su actuación abusiva la libre competencia.

A título ejemplificativo, baste citar los siguientes:

- Las resoluciones adoptadas por los órganos de atención al cliente de las autoridades supervisoras no son vinculantes y, en un porcentaje altísimo, las entidades no las acatan. Esto convierte el proceso de reclamación, en muchas ocasiones, en un mero trámite antes de acudir a los tribunales. Así ha sido denunciado en numerosas ocasiones por el propio Banco de España en sus informes anuales.
- Las resoluciones no son públicas, se incluyen en un resumen anual que no siempre aclara el criterio del supervisor, ni permite conocer los cambios o la evolución del criterio aplicado.
- La normativa de protección de consumidores es dispersa y atrasada respecto a otros países europeos (como Francia o Alemania).
- En caso de productos de naturaleza mixta, los criterios emitidos por los diferentes órganos de reclamaciones de las autoridades supervisoras son, en ocasiones, contradictorios o, al menos, inducen a confusión. Por ejemplo, el reparto de competencias a raíz de las permutas financieras (swaps) vinculadas a las hipotecas, trajo como consecuencia la inaplicación de la Directiva Mifid por el Banco de España; interpretación ampliamente rechazada por los tribunales españoles y por el TJUE.

## 1.2. El caso concreto del Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones (DCMR) en datos.

En junio del año 2013, la Comisión Ejecutiva del Banco de España acordó la creación de un nuevo departamento, el Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones (en lo sucesivo, DCMR) que debería centralizar las competencias del Banco de España en materia de conducta de mercado, transparencia informativa, buenas prácticas, información a consumidores, educación financiera, resolución de conflictos y otras similares.<sup>1</sup> A pesar de la buena intención, el conflicto del Regulador por velar por el sistema financiero al mismo tiempo que por los derechos de los consumidores, ha dado como resultado resoluciones ‘neutras’ o ‘superficiales’ en las que se concluía que el consumidor debía acudir a los tribunales. Su eficacia, pues, ha sido limitada en los casos masivos de abusos a los usuarios financieros. Véase, sin ir más lejos, el Informe emitido al Senado en mayo de 2010 por el que se justificaba la colocación masiva de cláusulas suelo y permutas financieras, en aras de la estabilidad del sistema financiero.<sup>2</sup> O la autorización para colocar preferentes en un último intento de salvar las Cajas de Ahorros.

El propio Banco de España en su Memoria de Reclamaciones de 2015<sup>3</sup>, informa que las reclamaciones presentadas ante el Banco de España alcanzaron un máximo cercano a las 35.000 en 2013, para caer a algo menos de 29.528 en 2014 y bajar a 20.262 reclamaciones presentadas en 2015. Según el Banco de España, a 31 de mayo de 2016 las reclamaciones recibidas superan ligeramente las 7.000, cifra que se acerca mucho a la registrada en el año 2008<sup>4</sup>, 7.449 reclamaciones, cifra que disminuyó con respecto al año 2007, año crítico de la crisis financiera en el que se registraron 21.815 reclamaciones.<sup>5</sup>

Por otro lado, son numerosos los pronunciamientos judiciales sobre la OPV de Bankia, la nulidad de las cláusulas suelo y otras cláusulas que el Tribunal Supremo ha tachado de abusivas, como las de vencimiento anticipado y la que atribuye los gastos de formalización del préstamo hipotecario a la parte prestataria, o el clausulado multidivisa. Es decir, **el usuario financiero no confía en el DCMR y prefiere acudir directamente a los**

---

<sup>1</sup> Memoria de Reclamaciones del Banco de España de 2013, p. 17, disponible en:

<http://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/MemoriaServicioReclamaciones/13/0.DOCUMENTOCOMPLETO.PDF>

<sup>2</sup> <https://asufin.com/2010/05/informe-bde-senado/>

<sup>3</sup> Memoria de Reclamaciones del Banco de España de 2015, p.13, disponible en:

[http://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/MemoriaServicioReclamaciones/15/MR2015\\_Documento\\_Completo.pdf](http://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/MemoriaServicioReclamaciones/15/MR2015_Documento_Completo.pdf)

<sup>4</sup> Memoria de Reclamaciones del Banco de España de 2009, p.26, disponible en:

[http://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/MemoriaServicioReclamaciones/09/Fich/Actividad\\_desarrollada.pdf](http://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/MemoriaServicioReclamaciones/09/Fich/Actividad_desarrollada.pdf)

<sup>5</sup> Memoria de Reclamaciones del Banco de España de 2007, p. 29, disponible en:

<http://www.bde.es/f/webbde/Secciones/Publicaciones/PublicacionesAnuales/MemoriaServicioReclamaciones/07/Fic/msr0307.pdf>

tribunales ordinarios; las entidades, por su lado, no se ven disuadidas de incumplir la normativa bancaria.

## 2. PROPUESTAS SOBRE LA NUEVA AAI DE PROTECCIÓN AL USUARIO FINANCIERO

### 2.1 Organización de la AAI

ASUFIN propone que la AAI esté dotada de un Consejo de cinco miembros elegido por la Comisión de Economía y Competitividad del Congreso de los Diputados por mayoría absoluta entre aquellos candidatos que hayan superado un proceso inicial de selección, basado exclusivamente en los méritos aportados en el ámbito propio de actuación de esta nueva AAI tanto en el sector público como privado. Debe valorarse tanto el conocimiento jurídico como económico para poder resolver las cuestiones planteadas.

Por supuesto, la AAI deberá dotarse de recursos humanos y financieros, incluso mediante la contratación en una primera fase, para la gestión y resolución de expedientes en un plazo de seis meses como máximo, estableciendo procedimientos simplificados de resolución para aquellos supuestos ya resueltos anteriormente o que económicamente sean de menor entidad. Los recursos financieros no deben proceder de los presupuestos generales del Estado, sino que como autoridad independiente debe ser sufragada mediante tasas por las entidades financieras y de servicios de inversión.

Igualmente ha de quedar manifiestamente asegurada en vía legislativa la independencia de esta Autoridad en el sentido de que **no es un mero organismo técnico** –una especie de organismo autónomo sometido a las directrices gubernamentales- sino **una autoridad que con criterios técnicos jurídicos y económicos resuelve los conflictos entre usuarios financieros y entidades, toma medidas jurídicamente vinculantes y de carácter general y propone mejoras en la normativa reportando directamente a la Comisión de Economía y Competitividad del Congreso de los Diputados**, con independencia de su adscripción funcional al Ministerio de Economía y Competitividad.

Esta relación directa con las Cortes Generales debe ser un elemento fundamental de esta y del resto de las autoridades independientes si realmente se quiere que determinadas decisiones respondan a criterios técnicos y no meramente políticos o de la interpretación política del interés general.

## 2.2 AAI como organismo de resolución de conflictos

La AAI de Protección al Usuario Financiero debe disponer de un procedimiento **sencillo y efectivo** de resolución de conflictos.

El inicio del procedimiento, tras haber acudido al SAC de la entidad, será por medio de una solicitud simplificada por parte del usuario afectado o de una asociación de consumidores o usuarios, en su nombre, que podría adoptar la forma de un formulario, aunque no necesariamente. Debe facilitarse la resolución colectiva de conflictos bien bajo la representación de una asociación de consumidores, bien mediante una plataforma o grupo de afectados.

Los servicios de la AAI procederían a estudiar la reclamación presentada con posibilidad de solicitar tanto al consumidor como a la entidad financiera cualquier tipo de información complementaria para la resolución de la controversia planteada. Dichos servicios de la AAI una vez estudiado el caso propondrían a las partes una resolución escrita que permita, si ambas están de acuerdo, resolver la controversia sin elevación al Consejo. De esta manera se evitaría un posible colapso del Consejo.

En caso de no llegar a un acuerdo en esta fase, el servicio elevaría la propuesta de resolución con las alegaciones y motivaciones que han llevado al rechazo de la misma al Consejo. El Consejo tomaría la decisión que, en caso de ser favorable al consumidor, **sería vinculante para la entidad financiera**, pudiendo ésta acudir exclusivamente a los Tribunales Ordinarios por los motivos previstos en el artículo 41 de la Ley 60/2003, de 23 de diciembre. En caso de ser favorable a la entidad financiera, el consumidor tendría expedita la vía para acudir a los Tribunales ordinarios.

Las resoluciones vinculantes serán publicadas respetando la política de protección de datos. Así mismo, el SAC deberá seguir el criterio marcado por la AAI en supuestos similares en la resolución del conflicto.

Este procedimiento no debe impedir la posibilidad de articular en el marco de la Directiva 2013/11/UE, de 21 de mayo, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de Consumo, aún en vías de transposición por parte del Estado Español, mecanismo de resolución alternativas de conflictos (ADR) entre entidades financieras y usuarios financieros. Todo lo contrario, la AAI debería apostar por la mediación privada por las siguientes razones:

- La mediación y otras fórmulas de ADR constituyen una respuesta a las dificultades de acceso a la justicia.
- Se caracterizan por su flexibilidad y voluntariedad
- Su coste es menor que un proceso judicial

- Es un instrumento que contribuye a la paz social porque permite que las partes lleguen voluntariamente a acuerdos de entendimiento sin que intervengan las administraciones públicas o el poder judicial.

### 2.3 Potestades de la AAI

#### – **Potestad sancionadora en materia de protección de consumidores y usuarios financieros.**

La nueva AAI de Protección de los Usuarios de Servicios Financieros y de los Inversores Financieros, como todas las AAIs, debe tener reconocida potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias, incluida la no remisión de información a solicitud de la Autoridad.

Asimismo se debe reconocer la posibilidad de imponer **multas coercitivas** a aquellas entidades financieras que no cumplan con las resoluciones de la propia AAI o que, como ha venido siendo práctica habitual, no resuelvan mediante sus servicios de mediación o atención al cliente, reclamaciones idénticas a las ya resueltas por la AAI.

#### – **Decisiones jurídicamente vinculantes.**

En el ejercicio de sus competencias, la AAI podrá emitir decisiones jurídicamente vinculantes para una entidad financiera en concreto o para todas ellas cuando detecte la existencia de una mala práctica generalizada o la posible abusividad de una cláusula, sin perjuicio de su legitimación para acudir directamente a la Sala Civil del Tribunal Supremo instando la declaración de nulidad de la misma.

### 2.4 Órgano Consultivo.

La AAI informará de forma preceptiva y vinculante todos los proyectos normativos en el ámbito nacional que afecten a la protección de usuarios e inversores financieros. Así mismo, podrá promover la elaboración de propuestas normativas en la materia de su competencia.

### 2.5 Educación financiera.

La Educación Financiera es un proyecto necesario para desarrollar un consumo responsable. Con acciones como el cliente misterioso o incógnito (*mystery shopper*), advertencias a usuarios, guías de buenas prácticas, publicación de las resoluciones, conferencias en escuelas, institutos y universidades, se consigue instruir al consumidor o potencial consumidor de productos financieros. Sin embargo, en la actualidad la educación financiera se ha desarrollado con una participación desequilibrada, con un peso importante por parte de las entidades financieras.

La nueva AAI de protección al usuario financiero debería llevar a cabo este tipo de actividades, coordinadas a través de un Departamento de Estudios Financieros. en el que participe las entidades, las asociaciones de consumidores especializadas y otros operadores del mercado **independientes** (como las EAFIs, Notarios, Registradores, Tasadores o Censores Jurados de Cuentas).

## **2.6. Consejo Consultivo.**

El hecho de que todos los sectores se encuentren representados resultará fundamental para que, tanto el sector financiero como las diferentes asociaciones de consumidores y usuarios, puedan colaborar con la nueva AAI de Protección de los Usuarios de Servicios Financieros y de los Inversores Financieros.

Se propone, pues, la creación de un “*Consejo Consultivo*” en el que participen representantes de las asociaciones de usuarios financieros, primordialmente las especializadas en la materia, como las asociaciones y entidades del sector.

Así pues, las principales funciones de este Consejo Consultivo serían:

1. Elaboración de dictámenes no vinculantes que atiendan a las consultas realizadas por el Consejo de la AAI de Protección de los Usuarios de Servicios Financieros y de los Inversores Financieros;
2. Participación en la elaboración los informes solicitados en los correspondientes procedimientos legislativos españoles y europeos, en materias que afecten a los usuarios de servicios financieros, así como a los inversores financieros.
3. Estrecha colaboración con la AAI de Protección de los Usuarios de Servicios Financieros y de los Inversores Financieros, en el ejercicio de su competencia en materia de educación financiera.

### **III. PROPUESTAS PARA LA INTEGRACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE CONSUMIDORES Y USUARIOS EN LA AAI DE COMPETENCIA Y LA AAI DE SUPERVISIÓN Y REGULACIÓN DE LOS MERCADOS**

La presente consulta pública hace referencia igualmente al establecimiento de nuevas autoridades administrativas independientes, en particular, las que sustituirán a la actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia: la AAI de Competencia y la AAI de Supervisión y Regulación de los Mercados.



La actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) no ha conseguido integrar en el marco de su actividad la perspectiva del consumidor como beneficiario último tanto de la defensa y promoción de la competencia como de la supervisión y regulación de los mercados en red. Ello, a pesar de que el artículo 1.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de Creación de la CNMC expresamente señala que:

*«La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia tiene por objeto garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios».*

Las razones de esta falta de integración de la perspectiva del consumidor y usuario responden a distintas causas, algunas que exceden del ámbito de la actual reforma de reguladores y supervisores y otras que, sin embargo, pueden ser mejorables con ocasión de la misma.

Se proponen, por ello, en este apartado, algunas ideas que permitan integrar la perspectiva de los consumidores tanto en el plano organizativo como en el propio sustantivo.

## **1. AAI DE COMPETENCIA.**

En el plano organizativo se proponen dos tipos de actuaciones, en función de la intensidad del compromiso de la futura autoridad con la búsqueda del beneficio de los consumidores.

### **– Integración de la Agencia Española de Consumo y Seguridad Alimentaria (AECOSAN) en la Autoridad Independiente de Competencia.**

En los últimos años –en un proceso que tuvo inicio fuera de la Unión Europea, concretamente en Australia y Nueva Zelanda- se ha empezado a integrar a las máximas autoridades estatales de protección y defensa de los consumidores en las autoridades independientes de competencia (Polonia, Países Bajos, Irlanda, Dinamarca, Noruega, entre otros). La lógica de este proceso responde a la propia evolución de la materia protección de los consumidores desde los servicios sociales –el caso español es un ejemplo claro en su dependencia funcional siempre del Ministerio de Sanidad en sus distintas denominaciones- hacia el ámbito de la regulación económica, en general, y, en particular, de la defensa de la competencia en mercados globalizados y/o en red.

Como se pone de manifiesto en el ámbito financiero –ya tratado en esta aportación- las posibles lesiones a los derechos de los consumidores tienen una notable repercusión

económica. Incluso las propias Directivas comunitarias, singularmente, la Directiva 2014/104/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de noviembre (Directiva de Daños por infracción de normas del Derecho de la competencia) subrayan esta perspectiva en las infracciones del Derecho de la Competencia.

Por ello, **sería especialmente valiosa la aportación de la perspectiva de los consumidores en los informes y estudios de promoción de la competencia.** Baste pensar en la llamada economía colaborativa con sus ventajas e inconvenientes para los consumidores como un claro ejemplo.

En consecuencia, y sin perjuicio de las competencias autonómicas y municipales, es preciso que la actual AECOSAN se fortalezca como organismo público y la manera más adecuada es mediante su integración en el área económica de la actividad gubernamental.

Sin embargo, hay que ser consciente de que la cultura de la AECOSAN y de las asociaciones de consumidores y usuarios está alejada de los criterios y principios de la defensa y la promoción de la competencia. Su organización, sus instrumentos, su formación técnica y su actividad responden a un modelo lícito de actividad fomentada exclusivamente por el poder público y dirigido a situaciones en las que el prestador de servicios y el consumidor se encuentran en un ámbito económico muy próximo. Sin embargo, como es bien conocido, la mayoría de las reclamaciones de consumidores (y su descontento) se dirige actualmente contra negocios en red, servicios financieros y, de forma creciente, contra el comercio electrónico, siendo el prestador de servicios alguien completamente distinto al que lo ha sido habitualmente.

Por ello, aun creyendo que la mejor manera de fomentar la evolución del asociacionismo de consumo en España sería la integración en la Autoridad de Competencia, es posible que sea precisa una segunda fórmula organizativa.

**– Fomento de asociaciones de consumidores y usuarios cuyo objeto sea también la defensa y promoción de la competencia.**

Si no fuera posible la opción anterior, se propone una segunda solución. La relación directa entre la Autoridad de Competencia y un nuevo tipo de asociacionismo de consumo articulado de forma equilibrada no sólo en la protección del consumidor frente a prácticas abusivas, sino centrado igualmente en la promoción de la competencia, es decir, en la apuesta inequívoca de los mismos por un mercado eficiente.

Esta integración podría realizarse de varias maneras, todas ellas, sin coste añadido. Por ejemplo, participación de asociaciones de consumidores en estudios de sectores con niveles altos de concentración, colaboración con asociaciones de consumidores, mediante convenios, en la formación de personal de OMICs y servicios autonómicos en sectores en proceso de globalización, elaboración de guías de buenas prácticas para fomentar la competencia, fomento de los mecanismos de denuncia por parte de consumidores de posibles acuerdos anticompetitivos, fomento de las acciones de particulares para el resarcimiento de daños derivados de prácticas anticompetitivas. En suma, favorecer mediante la organización –por ejemplo, la creación de una Subdirección de Consumidores en el Departamento de Promoción de la Competencia- la integración de la perspectiva del consumidor en la defensa de la competencia.

Esta integración de la perspectiva de los consumidores en la defensa y protección de los usuarios no puede compartimentarse, es decir, debe establecerse en la normativa de creación de la citada Autoridad algún tipo de instrumento de colaboración con la Autoridad de Protección de los Usuarios de los Servicios Financieros, teniendo en cuenta justamente que este ámbito –como resultado de la crisis financiera- está experimentando una notable reducción de actores que, posiblemente, irá a más en los próximos años. En consecuencia, **la existencia de prácticas anticompetitivas en el sector financiero en perjuicio de los consumidores que, hasta ahora, eran residuales, van a aumentar inevitablemente** y ello obliga a que la Autoridad de Protección de los Usuarios de los Servicios Financieros también deban integrar esta perspectiva en colaboración con la Autoridad de Competencia.

#### **– La promoción de la competencia debe beneficiar a los consumidores**

Como ya se ha indicado, es preciso que la garantía de la competencia efectiva repercuta realmente en beneficio del consumidor y usuario. Para ello, la Autoridad de Competencia debe disponer de instrumentos jurídicos eficaces para desplegar una tutela preventiva en beneficio del consumidor para garantizar la libre elección de éste, incluso, incentivando prácticas comerciales que protejan realmente los derechos de los consumidores. En este caso, no debe primar solo la tesis de que mayor competencia, ventaja por mejor precio para el consumidor, sino que también debe integrarse como un **beneficio las buenas prácticas** (resolución extrajudicial de conflictos, servicios de atención al cliente adecuados, contratos con condiciones generales plenamente transparentes, etc.).

En conclusión, la creación de esta Autoridad Independiente de Competencia es un momento óptimo para superar la visión reactiva o defensiva de la protección de los consumidores y pasar a una situación más equilibrada articulada sobre, por una parte, la

promoción de la competencia como protección activa del consumidor al tiempo que la apertura de nuevos sectores económicos a la competencia esté presidida justamente por una cultura de defensa y protección de los consumidores.

Bien se haga de forma organizativa –integración AECOSAN, Subdirección de Consumidores en Promoción de la Competencia- bien de forma sustantiva –integración de los derechos de los consumidores como finalidad propia de la competencia- es más que evidente que los planos de los consumidores y la competencia deben coordinarse y el espacio ideal para ello será la futura Autoridad Administrativa Independiente de Competencia.

## **2. AAI DE SUPERVISIÓN Y REGULACIÓN DE LOS MERCADOS.**

Algunos de los sectores que supervisará y regulará esta futura Autoridad (energía, telecomunicaciones) se encuentran entre los más criticados por parte de los consumidores. Se puede detectar en ellos (algo que se comparte con el sector financiero) algunas características económicas propias de mercados económicamente relevantes que requieren, por ahora, de altas inversiones para poder participar en los mismos.

Competencia relativamente limitada (no en número de sujetos, sino en cuotas de mercado), sociedades mercantiles de gran tamaño (algunas de ellas de ámbito multinacional), complejidad material y finalmente falta de relevancia y poder del cliente individual. En estos ámbitos, por tanto, abunda la contratación masiva, mediante fórmulas cerradas de adhesión, con cláusulas predispuestas y escasa capacidad de negociación individual del cliente. Al mismo tiempo, la “intercambiabilidad” objetiva de los clientes provoca que, en caso de desacuerdo, los instrumentos y mecanismos de atención a los clientes existan, pero sean frustrantes y no resuelvan adecuadamente un buen número de reclamaciones. En suma, la satisfacción de un cliente cuyo valor individual es bajo carece de importancia para la política de la compañía.

Frente a esta realidad, la solución hasta ahora articulada por los poderes públicos es muy limitada. Por una parte, estos negocios en red –globales y complejos- tienen una respuesta local o autonómica. Por otra parte, la CNMC tiene muy pocas competencias y todo indica que la futura Autoridad se mantendrá en idéntica situación. Sin embargo, la regulación –donde nace muchas veces el problema para el consumidor- es básicamente estatal. Esta fragmentación de la organización pública en la protección de los consumidores frente a un negocio global genera infinidad de dificultades. Por una parte, las entidades autonómicas o locales disponen de la competencia, pero, a veces, carecen de la adecuada formación mientras que las autoridades estatales (la Comisión, la futura

Autoridad) dispone de la formación, pero no tiene competencia o como en el caso de AECOSAN faltan ambas.

Esta situación no tiene una fácil solución jurídica por la distribución constitucional de competencias, pero sí se puede crear, desde las propias competencias de los artículos 149.1.1, 149.1.13, 149.1.21 y 149.1.25 (en su interpretación más reciente, STC 32/2016, de 18 de febrero) instrumentos que permitan la regulación por parte de la Autoridad en materia de consumidores, la creación o el establecimiento de ámbitos de coordinación e información entre entidades territoriales, así como la formación del personal de las asociaciones de consumidores especializadas que, dado su carácter privado, pueden servir de instrumento real de ayuda a los consumidores y de conocimiento de los problemas –no como hasta ahora mediante información directa de los operadores del mercado!-, condicionando la obtención de financiación pública a proyectos concretos de colaboración con los servicios de atención al cliente de las operadoras de estos mercados, mediante instrumentos de mediación fácilmente evaluables, que repercutan de manera directa en beneficio de consumidores y usuarios.

La organización de la AAI de Supervisión y Regulación de los Mercados debe, por tanto, o bien contemplar la creación de un Departamento de Consumidores directamente dependiente de la Presidencia y con distintas ramas en atención a los mercados o la existencia de unidades de consumidores en cada Dirección con un cuádruple objetivo: obtención de información de las quejas y reclamaciones por vías objetivas (no declaración de interesados), formación del personal y colaboración con asociaciones de consumidores altamente especializadas en mercados en red, prácticas de tutela preventiva, incluida supervisión de contratos de adhesión y propuestas de regulación (lo ideal sería poder regular, pero esto es casi impensable).

Con la existencia de esta sección de consumidores que con autoridad, más que con poder, supervise y regule las prácticas de los operadores en los mercados en red, con la ayuda y colaboración efectiva y constante (no de mera denuncia) de asociaciones de consumidores es posible que la imagen de los consumidores de estos sectores pueda mejorar.

#### **IV. PARTICIPACIÓN DE ASUFIN EN LOS SIGUIENTES PASOS DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE ESTOS ANTEPROYECTOS**

- 1.- ASUFIN solicita que se tomen en consideración las propuestas aquí desarrolladas.
- 2.- De conformidad con el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de Octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y lo previsto en el artículo 39 del 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, solicitamos la participación de ASUFIN en el trámite de audiencia previsto en el procedimiento de elaboración del anteproyecto.
- 3.- Finalmente, en atención a lo dispuesto en el artículo 133.3 de la ley 39/2015, de 1 de octubre, solicitamos que se ponga a disposición de la asociación el anteproyecto completo de la ley sobre la racionalización y ordenación de organismos supervisores de los mercados y para la mejora de su gobernanza, como documento necesario para concretar las propuestas apuntadas en este documento de forma articulada.



La Presidenta  
Patricia Suárez Ramírez