

# EL DEFENSOR DE LA CLIENTELA FINANCIERA ANTE EL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD:

## ANÁLISIS DOCTRINAL Y COMPARADO

**SUMARIO:** I. Introducción. II. Marco normativo del Defensor de la clientela financiera. III. Naturaleza jurídica: una figura *sui generis*. IV. El requisito de procedibilidad en la LO 1/2025. V. Derecho comparado: modelos de *ombudsman* financiero. VI. Análisis doctrinal: argumentos enfrentados. VII. Conclusiones y propuestas de mejora. VIII. Bibliografía.

**RESUMEN:** La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, ha introducido el requisito de procedibilidad consistente en el paso previo por un Medio Adecuado de Solución de Controversias (MASC) antes de acudir a la jurisdicción civil. Sin embargo, la Disposición Adicional Séptima deja sin resolver una cuestión crucial para los usuarios de servicios financieros: si la reclamación ante el Defensor de la clientela de una entidad bancaria satisface dicho requisito. El presente trabajo analiza, desde una perspectiva positiva y comparada, la naturaleza jurídica del Defensor de la clientela, su encaje en el sistema de protección del cliente financiero y las distintas interpretaciones doctrinales sobre su eficacia como MASC, formulando propuestas de mejora orientadas a la innovación jurídica.

**PALABRAS CLAVE:** Defensor del Cliente, requisito de procedibilidad, MASC, protección del cliente financiero, LO 1/2025, ombudsman financiero, resolución alternativa de conflictos.

### I. INTRODUCCIÓN

La entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, ha supuesto una transformación sustancial del acceso a la jurisdicción civil en España. El legislador, consciente de la sobrecarga que soportan los tribunales y de la necesidad de fomentar la cultura de la resolución no contenciosa de conflictos, ha establecido como requisito de procedibilidad el paso previo por un Medio Adecuado de Solución de Controversias (MASC) antes de interponer determinadas demandas.

Esta exigencia, que persigue objetivos loables de descongestión judicial y promoción de la autocomposición de intereses, plantea interrogantes específicos en el ámbito de la protección del cliente frente a entidades que operan en los mercados financieros. En particular, surge la cuestión de determinar si la reclamación ante el Defensor de la clientela de una entidad financiera —figura potestativa regulada en la Orden ECO/734/2004, de 11 de marzo— satisface por sí sola el requisito de procedibilidad o si, por el contrario, resulta necesario agotar adicionalmente la vía ante los supervisores financieros (Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores o Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones).

La respuesta a esta pregunta no es baladí: de ella depende que millones de usuarios de servicios financieros puedan acceder de forma ágil a la tutela judicial efectiva o se vean obligados a recorrer un itinerario procedimental más dilatado o alternativo. El debate doctrinal revela dos interpretaciones enfrentadas, con consecuencias prácticas significativamente diferentes tanto para los clientes como para las entidades financieras y para la propia Administración de Justicia.

El presente trabajo aborda esta problemática con el propósito de ofrecer en las conclusiones una valoración crítica. Para ello, se analiza en primer lugar el marco normativo del Defensor del Cliente Financiero, distinguiéndolo netamente de la proyectada Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero —cuyo proyecto de ley permanece bloqueado en las Cortes Generales—. Seguidamente, se examina la naturaleza jurídica de esta figura *sui generis*, su encaje en el sistema de resolución alternativa de conflictos y su relación con el requisito de procedibilidad introducido por la LO 1/2025.

El análisis se enriquece con una perspectiva de Derecho comparado, examinando modelos de *ombudsman* financiero en otros ordenamientos jurídicos, singularmente el *Financial Ombudsman Service* británico, el *Mediador do Crédito* portugués y los sistemas escandinavos. Finalmente, se exponen los argumentos doctrinales a favor y en contra de reconocer eficacia al Defensor de la clientela financiera como MASC, y se formulan conclusiones orientadas a la innovación jurídica y la eventual mejora del sistema de protección del cliente financiero en España.

## **II. MARCO NORMATIVO DEL DEFENSOR DEL CLIENTE FINANCIERO**

### ***1. Antecedentes y evolución legislativa***

El sistema español de protección del cliente financiero encuentra su fundamento en la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, cuyo Capítulo V estableció por primera vez la obligación de las entidades financieras de atender y resolver las quejas y reclamaciones de sus clientes. Esta norma identificó los tres sectores del mercado financiero —bancario, de valores y de seguros— y unificó el tratamiento de las reclamaciones bajo principios comunes.

El artículo 29 de la citada Ley impuso a las entidades de crédito, empresas de servicios de inversión y entidades aseguradoras la obligación de contar con un departamento o servicio de atención al cliente, al tiempo que les permitía designar, con carácter potestativo, un Defensor del Cliente. Esta dualidad —servicio obligatorio y defensor facultativo— constituye una de las características definitorias del modelo español.

El desarrollo reglamentario se produjo mediante la Orden ECO/734/2004, de 11 de marzo, sobre los departamentos y servicios de atención al cliente y el defensor del cliente de las entidades financieras. Esta norma regula con detalle los requisitos que deben reunir tanto el Servicio de Atención al Cliente (SAC) como el Defensor del Cliente, el procedimiento de tramitación de quejas y reclamaciones, y las relaciones entre ambas instancias.

Posteriormente, la Orden ECC/2502/2012, de 16 de noviembre, completó el sistema regulando el procedimiento de presentación de reclamaciones ante los servicios de reclamaciones del Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. Esta segunda instancia administrativa constituye el escalón superior del sistema, al que pueden acudir los clientes una vez agotada la vía ante el SAC o el Defensor de la clientela de la entidad.

El panorama normativo descrito ha experimentado una transformación de calado con la aprobación de la Ley 10/2025, de 26 de diciembre, por la que se regulan los servicios de atención a la clientela. Aunque esta norma tiene por objeto establecer, con carácter transversal, parámetros mínimos obligatorios de calidad, accesibilidad y evaluación de los servicios de atención a la clientela de las empresas prestadoras de servicios básicos de interés general y de las grandes empresas, su incidencia en el sector financiero se articula mediante un doble mecanismo. De un lado, el artículo 2.5 consagra el principio de especialidad, en virtud del cual los servicios financieros se regirán preferentemente por su normativa sectorial —señaladamente, la Ley 44/2002—, actuando la Ley 10/2025 con carácter meramente supletorio, y se excluyen

expresamente de su aplicación al sector financiero determinados preceptos (el apartado 8 del artículo 13 y los artículos 18, 19, 21, 22 y 23), reservando además –conforme a sus competencias– la supervisión en esta materia a las autoridades sectoriales competentes (Banco de España, CNMV y DGSFP).

De otro lado, la disposición final segunda de la Ley 10/2025 introduce una profunda reforma de la Sección 1.ª del Capítulo V de la propia Ley 44/2002, dando nueva redacción a los artículos 29, 29 bis y 29 ter, e incorporando así al régimen sectorial las exigencias materiales derivadas de la nueva norma: la prestación personalizada del servicio de atención a la clientela —atendiendo a circunstancias como la edad, la discapacidad, la condición de persona extranjera, el nivel de competencias digitales y las características de la zona geográfica de residencia—, la obligación de garantizar canales adecuados que aseguren la accesibilidad universal y la inclusión financiera, y el refuerzo de los plazos y garantías procedimentales en la tramitación y resolución de quejas y reclamaciones. El resultado es un modelo de *lex specialis* enriquecida: la normativa sectorial conserva su primacía, pero eleva sustancialmente sus estándares de protección al incorporar, por remisión legislativa directa, los principios rectores de la Ley 10/2025, lo que supone, en definitiva, una actualización estructural del primer escalón del sistema de defensa del cliente financiero.

## ***2. El Servicio de Atención al Cliente: carácter obligatorio***

El Servicio de Atención al Cliente constituye una exigencia imperativa para todas las entidades financieras enumeradas en el artículo 2 de la Orden ECO/734/2004: entidades de crédito, establecimientos financieros de crédito, entidades de pago, entidades de dinero electrónico, empresas de servicios de inversión, sociedades gestoras de instituciones de inversión colectiva, entidades aseguradoras, entidades gestoras de fondos de pensiones y sociedades de correduría de seguros, así como las sucursales en España de entidades extranjeras.

La norma exige que el SAC esté dotado de los medios humanos, materiales, técnicos y organizativos adecuados para el cumplimiento de sus funciones, debiendo adoptarse las medidas necesarias para separarlo de los restantes servicios comerciales u operativos de la organización. Esta separación funcional persigue garantizar la autonomía en la toma de decisiones y evitar conflictos de interés.

El plazo máximo de resolución es de un mes desde la presentación de la queja o reclamación, transcurrido el cual sin respuesta satisfactoria, el cliente puede acudir al supervisor financiero correspondiente –15 días hábiles en asuntos relacionados con los servicios de pago—. Las decisiones del SAC carecen de carácter vinculante para la entidad, limitándose a constituir un pronunciamiento interno sobre la controversia planteada.

### ***3. El Defensor del Cliente: carácter potestativo y vinculación asimétrica***

A diferencia del SAC, el Defensor de la clientela es una figura de designación facultativa. Las entidades financieras pueden —pero no están obligadas a— nombrar un Defensor del Cliente, al que corresponderá atender y resolver los tipos de reclamaciones que se sometan a su decisión conforme al reglamento de funcionamiento de la entidad, así como promover el cumplimiento de la normativa de transparencia y protección de la clientela y de las buenas prácticas y usos financieros.

El artículo 7 de la Orden ECO/734/2004 establece los requisitos que debe reunir el Defensor del Cliente. En primer lugar, debe actuar con independencia respecto de la entidad y con autonomía en cuanto a los criterios y directrices a aplicar en el ejercicio de sus funciones. En segundo lugar, debe ser una persona o entidad de reconocido prestigio en el ámbito jurídico, económico o financiero, ajena a la organización de la entidad o entidades a las que presta sus servicios.

La característica más relevante del Defensor de la clientela radica en la eficacia vinculante de sus decisiones favorables al reclamante. El artículo 7.3 de la Orden ECO/734/2004 dispone expresamente que «las decisiones del defensor del cliente favorables al reclamante vincularán a la entidad», añadiendo que «esta vinculación no será obstáculo a la plenitud de la tutela judicial, al recurso a otros mecanismos de solución de conflictos ni a la protección administrativa».

Esta vinculación asimétrica —que solo opera cuando la decisión favorece al cliente— constituye un rasgo distintivo del modelo español. Sin embargo, conviene precisar que dicha vinculación no confiere a la decisión del Defensor de la clientela la condición de título ejecutivo: si la entidad incumple, el cliente deberá acudir a la vía judicial para satisfacer su pretensión.

### ***4. Distinción respecto de la proyectada Autoridad de Defensa del Cliente Financiero***

Resulta imprescindible distinguir entre el Defensor de la clientela regulado en la Ley 44/2002, Orden ECO/734/2004 y la Ley 10/2025 —figura existente y operativa— y la proyectada Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero, cuyo proyecto de ley fue aprobado por el Consejo de Ministros el 19 de marzo de 2024 pero permanece bloqueado en tramitación parlamentaria.

El proyecto de ley pretendía crear una autoridad administrativa independiente que unificaría los actuales servicios de reclamaciones de los tres mercados financieros y estaría dotada de capacidad para dictar resoluciones vinculantes en reclamaciones de cuantía inferior a 20.000 euros. Se trataría de una autoridad pública, financiada mediante tasas a cargo de las entidades financieras, con personal funcionario y sometida a los principios de autonomía propios de las autoridades administrativas independientes.

Sin embargo, este proyecto ha sido objeto de enmiendas a la totalidad por parte de diversos grupos parlamentarios y ha quedado excluido del paquete de reformas comprometidas ante la Comisión Europea para los fondos de recuperación. Es decir, su aprobación resulta incierta. Por tanto, el presente análisis se centra exclusivamente en el Defensor del cliente que actualmente está en vigor, sin prejuzgar los efectos que pudiera tener la eventual aprobación de la nueva Autoridad.

### **III. NATURALEZA JURÍDICA: UNA FIGURA *SUI GENERIS***

#### ***1. Exclusión del arbitraje y la mediación***

El Defensor del Cliente financiero presenta una naturaleza jurídica que no encaja en las categorías tipificadas de resolución adecuada de conflictos. No constituye arbitraje porque no existe convenio arbitral previo entre las partes, no se emite laudo con eficacia de cosa juzgada y por lo tanto, no resulta aplicable la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje. La ausencia de estos elementos esenciales impide calificar la intervención del Defensor de la clientela como arbitral.

Tampoco puede considerarse como mediación *stricto sensu*. La mediación, regulada en la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, se caracteriza por la intervención de un tercero neutral que facilita la comunicación entre las partes para que alcancen por sí mismas un acuerdo. El mediador o mediadora no decide ni propone soluciones, sino que ayuda a las partes a encontrarlas. Por el contrario, el Defensor de la clientela emite una decisión

unilateral sobre el fondo de la controversia, resolviendo a favor o en contra de las pretensiones del reclamante.

## ***2. El modelo del dictamen vinculante unilateral***

La figura del Defensor del Cliente responde más bien a un modelo de dictamen vinculante unilateral con características propias. Se asemeja a la conciliación por cuanto interviene un tercero que emite un pronunciamiento sobre la controversia, pero se diferencia de ella en que la decisión favorable al cliente vincula a la entidad sin necesidad de aceptación expresa por su parte.

Esta configuración puede encontrar cierta analogía con el *ombudsman* escandinavo, figura de la que históricamente deriva. El *ombudsman* se caracteriza por ser una institución independiente que recibe quejas de los ciudadanos, las investiga y emite recomendaciones o decisiones. En su versión original, el *ombudsman* carecía de poder coercitivo, basándose su eficacia en la autoridad moral y el riesgo reputacional. Sin embargo, algunas variantes modernas, como el *Financial Ombudsman Service* británico, han evolucionado hacia modelos con decisiones legalmente vinculantes.

El Defensor de la clientela español ocupa una posición intermedia: sus decisiones favorables al cliente vinculan a la entidad, pero esta vinculación carece de mecanismos de ejecución forzosa propios —a salvo de lo que decida recoger la entidad en su reglamento de funcionamiento—. Si la entidad incumple, el cliente debe acudir a los tribunales, donde la decisión del Defensor podrá tener valor probatorio, pero no ejecutivo.

## ***3. La paradoja de la independencia***

Uno de los aspectos más controvertidos del Defensor de la clientela es la tensión entre la independencia formalmente exigida y la dependencia material respecto de la entidad. El artículo 7.1 de la Orden ECO/734/2004 proclama que el Defensor «actuará con independencia respecto de la entidad y con total autonomía en cuanto a los criterios y directrices a aplicar». Sin embargo, el artículo 5.2 de la misma norma dispone que será designado por el Consejo de Administración u órgano equivalente de la entidad.

Esta contradicción estructural ha sido señalada por la doctrina especializada. El Defensor es designado y retribuido precisamente por la parte frente a la cual debe ejercer su función con plena independencia. Las garantías normativas —exigencia de que sea persona ajena a la

organización, de reconocido prestigio, con honorabilidad comercial y profesional— intentan paliar el problema, pero no lo eliminan.

Esta configuración explica por qué el Defensor de la clientela no cumple los requisitos establecidos en la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo. El artículo 3 de dicha ley excluye expresamente de su ámbito de aplicación «los procedimientos ante sistemas de resolución gestionados por los empresarios u oficinas y servicios de información y atención al cliente». Las entidades acreditadas conforme a esta ley deben garantizar la independencia e imparcialidad de las personas encargadas de la resolución mediante requisitos más estrictos que los exigidos al Defensor de la clientela.

#### **IV. EL REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD EN LA LO 1/2025**

##### ***1. Configuración general del requisito***

La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, ha introducido modificaciones sustanciales en la Ley de Enjuiciamiento Civil, en lo que a este trabajo respecta, nos centraremos en el requisito de procedibilidad.

El artículo 264 bis LEC vigente exige, con carácter general, que antes de interponer determinadas demandas se haya intentado una negociación previa o se haya acudido a un procedimiento de mediación, conciliación u otro MASC.

El incumplimiento de este requisito puede dar lugar a la inadmisión de la demanda o, si se advierte con posterioridad, a la suspensión del procedimiento para que las partes acudan al MASC correspondiente. Se trata, por tanto, de un presupuesto procesal cuyo incumplimiento tiene consecuencias relevantes para el acceso a la jurisdicción.

##### ***2. El régimen especial de la Disposición Adicional séptima***

La Disposición Adicional séptima de la LO 1/2025 establece un régimen específico para los litigios en materia de consumo, incluidos los relativos a servicios financieros. Su tenor literal configura un sistema de doble vía que ha generado divergencias interpretativas.

El primer párrafo de la DA 7ª.2 dispone que «en los litigios en materia de consumo, se entenderá cumplido el requisito de procedibilidad con la reclamación extrajudicial previa a la empresa o profesional con el que hubieran contratado, sin haber obtenido una respuesta en el plazo

establecido por la legislación especial aplicable, o cuando la misma no sea satisfactoria». Este párrafo parece reconocer eficacia a la reclamación ante la propia entidad —esto es, ante el SAC o el Defensor de la clientela, si entendemos que este no es materialmente autónomo ni independiente— como mecanismo suficiente para cumplir el requisito de procedibilidad.

El segundo párrafo añade que «se entenderá también cumplido el requisito de procedibilidad con la resolución de las reclamaciones presentadas por los usuarios de los servicios financieros ante el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones en los términos establecidos por el artículo 30 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, o por haber acudido a alguno de los procedimientos a que se refiere la Ley 7/2017».

### ***3. Interpretaciones divergentes***

La utilización del adverbio «también» en el segundo párrafo resulta determinante para la interpretación de la norma. Caben al menos dos lecturas posibles:

Según la interpretación extensiva, el adverbio «también» indica que la reclamación ante el supervisor financiero constituye una vía adicional —pero no exclusiva— para cumplir el requisito de procedibilidad. El primer párrafo ya reconocería eficacia a la reclamación ante la entidad (SAC o Defensor del Cliente), y el segundo añadiría que «también» puede cumplirse mediante la resolución del supervisor. Esta lectura implicaría que el cliente financiero dispone de tres opciones: reclamar ante la entidad y, transcurrido el plazo sin respuesta satisfactoria, acudir a los tribunales; agotar adicionalmente la vía ante el supervisor; o acudir a cualquier MASC de los previstos en la LO 1/2025.

Según la interpretación restrictiva, el primer párrafo se refiere a la reclamación previa como trámite precedente genérico, mientras que el segundo establece los mecanismos específicos que satisfacen el requisito de procedibilidad en el sector financiero: únicamente la resolución de los supervisores o las entidades acreditadas conforme a la Ley 7/2017. Esta lectura relegaría al SAC y al Defensor del Cliente a un mero trámite interno previo, necesario para acceder al supervisor pero insuficiente por sí solo para abrir la vía judicial.

### ***4. Consecuencias prácticas de cada interpretación***

Las consecuencias prácticas de cada interpretación son significativas. Si se adopta la interpretación extensiva, el consumidor financiero que reclame ante el SAC o el Defensor del Cliente y no obtenga respuesta satisfactoria en el plazo de un mes podrá interponer directamente la demanda sin necesidad de acudir previamente al supervisor. Esto supondría un ahorro de tiempo considerable, dado que el procedimiento ante los supervisores puede prolongarse hasta cuatro meses adicionales.

Si se adopta la interpretación restrictiva, el consumidor deberá en todo caso agotar la vía ante el supervisor financiero antes de acudir a los tribunales, salvo que opte por un MASC alternativo (mediación, conciliación, etc.). El tiempo total hasta poder interponer la demanda se alargaría a un mínimo de cinco meses (uno ante la entidad más cuatro ante el supervisor), con el coste emocional que conlleva a quien ostenta la posición de cliente y no de entidad financiera.

## **V. DERECHO COMPARADO: MODELOS DE *OMBUDSMAN* FINANCIERO**

### ***1. El Financial Ombudsman Service del Reino Unido***

El *Financial Ombudsman Service* (FOS) del Reino Unido representa la excepción europea en materia de ombudsman financiero. Creado por la *Financial Services and Markets Act 2000*, el FOS constituye una institución pública independiente financiada mediante *levies* obligatorios pagados por toda la industria financiera regulada.

La característica más relevante del modelo británico radica en la eficacia de sus decisiones. Si el consumidor acepta la decisión del FOS, esta resulta legalmente vinculante para la entidad financiera con fuerza ejecutiva equivalente a una sentencia judicial. El límite de compensación alcanza las 415.000 libras, lo que permite resolver la inmensa mayoría de reclamaciones de consumidores.

El FOS aplica un estándar de «*fair and reasonable*» (justo y razonable) que puede diferir de la estricta aplicación legal, permitiéndole adaptar soluciones equitativas al caso concreto. Crucialmente, el paso por el FOS no es requisito previo obligatorio para acudir a los tribunales: si el cliente rechaza la decisión o no está satisfecho, conserva intacto su derecho de acceso a la justicia.

Las diferencias con el modelo español son notables. El FOS goza de una base estatutaria fuerte (ley parlamentaria), financiación pública obligatoria y designación independiente (el

Consejo es nombrado por la *Financial Conduct Authority* con aprobación del *HM Treasury*). Nada de esto concurre en el Defensor de la clientela español.

## **2. El Mediador do Crédito português**

Portugal cuenta con la figura del *Mediador do Crédito*, regulada en el *Decreto-Lei n° 144/2009, de 17 de junho*. Esta institución presenta similitudes con el Defensor del Cliente español en cuanto a su función de resolución de conflictos entre clientes y entidades financieras, pero se configura como un auténtico mediador en el sentido técnico-jurídico del término.

El *Mediador do Crédito* facilita la negociación entre las partes y propone soluciones, pero no emite decisiones vinculantes. Su eficacia descansa en la autoridad moral de la institución y en la presión reputacional sobre las entidades. Este modelo se aproxima más a la mediación clásica que al *ombudsman* decisorio.

La doctrina española ha señalado las similitudes entre ambas figuras, sugiriendo que el Defensor de la clientela podría reconducirse a un esquema de mediación institucionalizada. Sin embargo, la vinculación asimétrica de las decisiones favorables del Defensor del Cliente español —ausente en el modelo portugués— introduce una diferencia cualitativa relevante.

## **3. Los sistemas escandinavos**

Los países nórdicos cuentan con una larga tradición del *ombudsman* que se remonta al siglo XVIII. En el ámbito financiero, Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia disponen de instituciones similares que resuelven reclamaciones de consumidores frente a entidades financieras.

El modelo escandinavo se caracteriza por la autorregulación sectorial: los *ombudsman* financieros suelen estar gestionados por las asociaciones de entidades bancarias o aseguradoras, aunque con garantías de independencia funcional. Sus decisiones tienen generalmente carácter de recomendación, si bien las entidades tienden a cumplirlas por razones reputacionales.

Este modelo de *soft law* ha demostrado eficacia en contextos de alta confianza institucional, pero presenta limitaciones cuando las entidades deciden no cumplir las recomendaciones. La ausencia de mecanismos coercitivos puede dejar desprotegido al reclamante precisamente en los casos más conflictivos.

## **4. El Bankenombudsmann alemán y el Médiateur bancaire francés**

Alemania cuenta con el *Bankenombudsmann*, gestionado por la Asociación de Bancos Alemanes. Sus decisiones solo comprometen a las entidades miembros y únicamente para disputas de cuantía inferior a 10.000 euros. Por encima de ese umbral, la decisión tiene carácter de recomendación no vinculante.

Francia dispone del *Médiateur bancaire*, figura obligatoria para todas las entidades de crédito desde 2015. El mediador emite propuestas de solución que ambas partes pueden rechazar libremente. Si el cliente acepta la propuesta pero la entidad no, aquel conserva el derecho de acudir a los tribunales.

En ambos casos, el modelo continental mayoritario sigue un esquema de recomendaciones no vinculantes donde la autoridad moral y el riesgo reputacional sustituyen a la fuerza legal. El Defensor del Cliente español, con su vinculación asimétrica, ocupa una posición intermedia entre este modelo y el británico.

**Tabla 1. Comparativa de modelos de ombudsman financiero**

<b>País/Modelo</b>	<b>Vinculación</b>	<b>Financiación</b>	<b>Designación</b>
Reino Unido (FOS)	Plena (si acepta)	Pública ( <i>levies</i> )	FCA/HM Treasury
España (Defensor)	Asimétrica	Entidad	Órgano de adm.
Alemania	Parcial (<10.000€)	Asociación	Asociación
Francia	Recomendación	Entidad	Entidad
Portugal	Mediación	Pública	Pública

*Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa de cada país.*

## **VI. ANÁLISIS DOCTRINAL: ARGUMENTOS ENFRENTADOS**

### ***1. Argumentos favorables a reconocer eficacia al Defensor del Cliente***

Un sector de la doctrina sostiene que la reclamación ante el SAC o el Defensor del Cliente debería satisfacer el requisito de procedibilidad de la LO 1/2025. Los principales argumentos que sustentan esta posición son los siguientes:

En primer lugar, se invoca una interpretación literal del primer párrafo de la DA 7ª.2, que reconoce eficacia a «la reclamación extrajudicial previa a la empresa o profesional». La reclamación ante el SAC o el Defensor del Cliente constituye precisamente eso: una reclamación

extrajudicial dirigida a la entidad financiera con la que se ha contratado. Si el legislador hubiera querido excluir esta vía, lo habría indicado expresamente.

En segundo lugar, se destaca que las decisiones favorables del Defensor del Cliente vinculan a la entidad, a diferencia de los informes del Banco de España o la CNMV, que carecen de carácter vinculante. Resulta paradójico que se reconozca mayor eficacia procesal a un informe no vinculante del supervisor que a una decisión «vinculante» del Defensor del Cliente.

En tercer lugar, se argumenta que reconocer eficacia al Defensor del Cliente favorece la economía procesal y la tutela judicial efectiva. Obligar al consumidor a esperar la resolución del supervisor supone añadir hasta cuatro meses adicionales de espera, lo que puede resultar desproporcionado para controversias de escasa cuantía.

Finalmente, se señala que esta interpretación es coherente con el objetivo de la LO 1/2025 de fomentar la resolución extrajudicial de conflictos. El Defensor de la clientela constituye un mecanismo de resolución alternativa que puede poner fin a la controversia sin necesidad de acudir a los tribunales; negarle eficacia procesal desincentiva su utilización.

## ***2. Argumentos en contra de reconocer eficacia al Defensor del Cliente***

Frente a la posición anterior, otro sector doctrinal sostiene que solo los supervisores financieros y las entidades acreditadas conforme a la Ley 7/2017 satisfacen genuinamente el requisito de procedibilidad. Los argumentos son los siguientes:

El argumento principal es que el Defensor del Cliente no cumple los estándares de independencia e imparcialidad exigidos por la Ley 7/2017 y la Directiva 2013/11/UE. El artículo 3 de la Ley 7/2017 excluye expresamente de su ámbito de aplicación «los procedimientos ante sistemas de resolución gestionados por los empresarios u oficinas y servicios de información y atención al cliente». Esta exclusión evidencia que el legislador europeo y español no consideran equivalentes los mecanismos internos de las empresas y las entidades de resolución alternativa acreditadas.

En segundo lugar, se señala que la designación y retribución del Defensor del Cliente por la propia entidad reclamada genera un conflicto de intereses estructural que compromete su independencia real. Aunque formalmente se exija que actúe con autonomía, el cliente no tiene garantía de que así sea.

En tercer lugar, se argumenta que la interpretación sistemática de la DA 7ª.2 conduce a considerar que el segundo párrafo especifica los mecanismos válidos para el sector financiero, desplazando la regla general del primero. El adverbio «también» indicaría que la resolución del supervisor es una vía adicional a las generales (mediación, conciliación), no a la reclamación ante la entidad.

Finalmente, se advierte que reconocer eficacia al Defensor de la clientela podría incentivar que las entidades utilicen esta figura para dilatar el acceso a la tutela judicial, designando defensores complacientes que denieguen sistemáticamente las reclamaciones.

### ***3. Posición desde el operador jurídico especializados***

Los principales despachos de abogados especializados en Derecho bancario y financiero han emitido opiniones sobre esta cuestión. Con carácter general, la interpretación mayoritaria considera que la reclamación ante el SAC o el Defensor del Cliente sí satisface el requisito de procedibilidad al constituir la «reclamación extrajudicial previa a la empresa» del primer párrafo de la DA 7ª.2.

Sin embargo, ante la ausencia de pronunciamiento judicial o administrativo explícito que zanje la cuestión, los operadores jurídicos mantienen un enfoque prudente, recomendando en ocasiones agotar también la vía ante el supervisor para evitar riesgos de inadmisión. Esta incertidumbre genera costes de transacción y puede perjudicar tanto a consumidores como a entidades.

## **VII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA**

### ***1. Síntesis del análisis***

El análisis desarrollado permite extraer las siguientes conclusiones:

Primera: El Defensor de la clientela español constituye una figura *sui generis* que no se subsume en ninguna de las categorías recogidas en el art. 5 de la Ley Orgánica 1/2025. Su naturaleza de dictamen vinculante asimétrico lo sitúa en una posición intermedia entre el *ombudsman* decisorio británico y el modelo continental de recomendaciones no vinculantes.

Segunda: La tensión estructural entre la independencia formalmente exigida y la dependencia material respecto de la entidad constituye el principal problema del Defensor de la clientela, en aras de interpretar la figura *ad intra* o *ad extra* respecto a la entidad reclamada para

entener colmado el requisito de procedibilidad -o no- conforme a DA 7ª.2 de la LO 1/2025. Esta configuración explicaría su exclusión del ámbito de la Ley 7/2017 y las dudas sobre su eficacia como MASC.

Tercera: La DA 7ª.2 de la LO 1/2025 admite dos interpretaciones razonables: la extensiva, que reconoce eficacia a la reclamación ante la entidad; y la restrictiva, que exige acudir al supervisor, si se ha optado la vía del Defensor de la Clientela frente a la posibilidad de plantear el asunto frente al SAC. La ausencia de criterio interpretativo —bien institucional o jurisprudencial— genera inseguridad jurídica.

Cuarta: El Derecho comparado muestra una diversidad de modelos, desde el FOS británico con decisiones plenamente vinculantes hasta los sistemas continentales de recomendación. El modelo español ocupa una posición intermedia que podría evolucionar en cualquiera de las dos direcciones.

Quinta: La entrada en vigor de la LO 1/2025 introduce una tensión sistémica que amenaza con vaciar de contenido la futura Autoridad de Defensa del Cliente Financiero antes de que llegue a nacer así como la inseguridad jurídica que genera con la figura válida y vigente del Defensor de la clientela pero que por su vaciado funcional pueda devenir en un recurso ineficaz para la clientela financiera.

## ***2. Propuestas de innovación jurídica***

A la luz del análisis realizado, se formulan las siguientes propuestas orientadas a la mejora del sistema de protección del cliente financiero:

Primera: Clarificación normativa. Resulta necesario que el legislador clarifique o, en su defecto, la jurisprudencia complemente e interprete si la reclamación ante el SAC o el Defensor del Cliente satisface el requisito de procedibilidad. La incertidumbre actual perjudica a todos los operadores: a la entidad, al cliente y al operador judicial.

Segunda: Refuerzo de la independencia. Si se opta por reconocer eficacia procesal al Defensor del Cliente, debería reforzarse su independencia mediante mecanismos como la designación por un tercero independiente (asociación de consumidores, autoridad pública), mandatos mínimos irrevocables, financiación a través de un fondo sectorial o a través de la designación por agrupaciones conformadas por diversas entidades bancarias.

Tercera: Acreditación voluntaria. Podría establecerse un sistema de acreditación voluntaria de Defensores del Cliente conforme a los estándares de la Ley 7/2017, de modo que aquellos que cumplan los requisitos de independencia e imparcialidad obtengan reconocimiento como entidades de resolución adecuada. Esto incentivaría una mejora de la calidad sin imponer cargas excesivas.

Cuarta: Publicidad de criterios. Debería exigirse a los Defensores del Cliente la publicación de memorias anuales con estadísticas de reclamaciones y criterios aplicados, similar a las memorias de los supervisores. Esta transparencia permitiría evaluar su funcionamiento y detectar posibles sesgos.

Quinta: Coordinación con la proyectada Autoridad. Si finalmente se rescatara y se aprobara el Proyecto de Ley de creación de la Autoridad de Defensa del Cliente Financiero, deberá articularse adecuadamente su relación con el Defensor del Cliente de las entidades, evitando duplicidades y garantizando un sistema coherente.

### ***3. Reflexión final***

El Defensor del Cliente financiero representa un intento de equilibrar la protección del consumidor con la autorregulación del sector. Su vinculación asimétrica constituye un avance respecto de los modelos puramente consultivos, pero su dependencia económica a la entidad limita su eficacia y credibilidad.

La LO 1/2025 ha puesto de manifiesto la necesidad de definir con claridad el papel del Defensor del Cliente en el sistema de acceso a la justicia. Mientras no se resuelva esta cuestión, el consumidor financiero español atravesará un sistema extrajudicial fragmentado donde la incertidumbre sobre los requisitos de procedibilidad puede convertirse en un obstáculo adicional para la tutela de sus derechos.

La innovación jurídica en este ámbito pasa por superar la actual configuración ambigua, optando claramente por uno de los dos modelos: reforzar la independencia del Defensor del Cliente para equipararlo a las entidades de resolución alternativa acreditadas, como un mediador institucional al albur de la figura portuguesa, o consolidar su naturaleza de mecanismo interno previo al verdadero MASC que sería la reclamación ante el supervisor. Cualquiera de las dos opciones es preferible a la actual situación de indefinición.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- AGÜERO ORTIZ, A. (2020). *La evolución de la normativa de protección a los inversores y a los remedios aplicados a los contratos de inversión*. Aranzadi.
- ARRUÑADA, B. (2023). «Crítica al nuevo organismo protector del cliente financiero». *Fedea Policy Papers*.
- CALVO, A.; PALOMO, R.; GUTIÉRREZ, M. (2013). «El panorama actual del sistema financiero español», en CAMPUZANO, A.B.; CONLLEDO, F.; PALOMO, R. (Dir.), *Los mercados financieros*. Tirant Lo Blanch.
- ESTANCONA, A. (2020). *La protección de los usuarios de servicios financieros. Mecanismos de prevención y control*. Aranzadi.
- ROMERO, A. (2023). *El dinero es un velo. La historia de las leyes bancarias en España*. Marcial Pons.
- TAPIA HERMIDA, A. (2026) Modificación del sistema de defensa de la clientela financiera mediante la Ley 10/2025. *Diario LA LEY*, 1- 4.
- VICENT CHULIÁ, F. (2018). *Introducción al Derecho Mercantil*. Tirant Lo Blanch.
- ZUNZUNEGUI, F. (2019). «Concepto y sistema del derecho del mercado financiero». *Regulación Financiera. Revista del Derecho del Mercado Financiero*, 1(1), 1-24.
- ZUNZUNEGUI, F. (2023). «Autoridad de Defensa del Cliente Financiero: la pieza que falta para completar el sistema». *Revista de Derecho del Mercado Financiero*, 171-206.
- ZUNZUNEGUI, F. (2023). «Exclusión financiera: actuaciones y propuestas». *Revista del Mercado Financiero*, I(I), 2-68.
- ZUNZUNEGUI, F. (2025). *La prestación bancaria de servicios de inversión*. Editorial Bosch.

### **Legislación citada:**

- Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero.
- Orden ECO/734/2004, de 11 de marzo, sobre los departamentos y servicios de atención al cliente y el defensor del cliente de las entidades financieras.
- Orden ECC/2502/2012, de 16 de noviembre, por la que se regula el procedimiento de presentación de reclamaciones ante los servicios de reclamaciones del Banco de España, la CNMV y la DGSFP.

Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo.

Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia.

Ley 10/2025, de 26 de diciembre, por la que se regulan los servicios de atención a la clientela.

*Financial Services and Markets Act 2000* (Reino Unido).

*Decreto-Lei n° 144/2009, de 17 de junho* (Portugal).

**Documentos institucionales:**

BANCO DE ESPAÑA (2024). *Memoria del Servicio de Reclamaciones 2024*.

BANCO DE ESPAÑA (2025). *Compendio de criterios de buenas prácticas bancarias*.

CNMV (2024). *Atención de reclamaciones y consultas de los inversores. Memoria 2024*.

DGSFP (2024). *Memoria del Servicio de Reclamaciones 2024*.

FINANCIAL OMBUDSMAN SERVICE (2024). *How we make decisions*. Disponible en:  
[www.financial-ombudsman.org.uk](http://www.financial-ombudsman.org.uk)