

Los servicios de atención al cliente de las entidades financieras tras la Ley 10/2025

La nueva Ley 10/2025 reforma el régimen del servicio de atención al cliente de las entidades financieras y recoge un procedimiento de presentación, tramitación y resolución de las reclamaciones de sus clientes. Cuando sean éstos consumidores, se establecen previsiones especiales.

REYES PALÁ LAGUNA

Catedrática de Derecho Mercantil de la Universidad de Zaragoza

Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

1. La ya vigente Ley 10/2025, de 16 de diciembre, por la que se Regulan los Servicios de Atención a la Clientela, tiene por objeto (art. 1) «la regulación de los niveles mínimos de calidad y de la evaluación de los servicios de atención a la clientela de las empresas que presten determinados servicios de carácter básico de interés general y de las grandes empresas». No vamos a entrar en el análisis de su contenido al margen del sector de los servicios financieros, en donde existe norma-

tiva específica aplicable en relación con las consultas, quejas y reclamaciones que presentan los clientes de las entidades financieras. El artículo 2.1e de la nueva ley remite expresamente a la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, el régimen de los servicios de atención a la clientela, régimen que va más allá del ámbito del derecho del consumo —al que se limita la Ley 10/2025—. La normativa sobre reclamaciones de clientes en el sector de los

- servicios financieros es aplicable no sólo a quienes tengan la consideración legal de consumidores, puesto que la referencia se hace, en la normativa sectorial, al usuario de servicios financieros. Ello se aprecia claramente en el sector de los servicios de pago, en donde los errores o deficiencias en su prestación afectan indistintamente a los consumidores y a quienes no tienen tal condición pero que igualmente pueden acudir a los servicios de atención al cliente de los proveedores de servicios de pago y, posteriormente, en caso de no ver satisfecha su reclamación, al servicio de reclamaciones del Banco de España.
2. La disposición final segunda de la Ley 10/2025 modifica los artículos 29 a 31 de la citada Ley 44/2002. Se regulan ahora en un más extenso artículo 29 el departamento de atención al cliente y el «defensor de la clientela». Se establece asimismo con mayor detalle el procedimiento aplicable a la resolución de las quejas y reclamaciones de los clientes ante el defensor de la clientela en unos nuevos artículos 29 bis a 29 septies y se modifican los artículos 30 (presentación de reclamaciones, quejas y consultas ante el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones) y 31 (habilitación para el desarrollo reglamentario), en este último caso, sin ser de especial relevancia al tratarse de cambios de palabras en la nueva redacción de este artículo 31 en sustitución del masculino genérico usado en la versión anterior.
3. A la reforma de la Ley 44/2002 por esta ley de servicios de atención a la clientela le falta el complemento en vía administrativa respecto a las quejas y reclamaciones no resueltas ante los servicios internos de la entidad financiera o ante el defensor de la clientela: el proyecto de ley de creación de la autoridad administrativa independiente de defensa del cliente financiero para la resolución judicial de conflictos entre las entidades financieras y sus clientes. Este proyecto de ley, del que nos ocupáramos en otro análisis¹, se encuentra desde hace más de un año pendiente del correspondiente informe de la Comisión de Economía, Comercio y Transformación Digital del Congreso. Por eso, el modificado artículo 30 de la Ley 44/2022 mantiene el sistema por ella creado (desarrollado en este punto por la 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 Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones). La situación se mantendrá hasta la creación en un futuro de la referida autoridad independiente en cumplimiento de la disposición adicional primera de la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo. Si bien la directiva no obligaba a la creación de una única entidad para la protección del cliente financiero,

¹ PALÁ LAGUNA, Reyes, «El anteproyecto de ley de creación de la Autoridad Administrativa de Defensa del Cliente Financiero», Análisis GA_P, abril 2022. Véase en este [enlace](#).

así lo han venido entendiendo los sucesivos Gobiernos que han presentado anteproyectos de ley de creación de esta autoridad administrativa independiente, textos que lógicamente derogaban en sus distintas versiones el artículo 30 de la Ley 44/2002, dedicado precisamente a la presentación de reclamaciones ante el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones.

De ahí que la única modificación de importancia en materia de reclamaciones ante los supervisores financieros haya sido, además de la afirmación de la transitoriedad del sistema hasta la creación de una única autoridad administrativa, el establecimiento de un plazo máximo de noventa días naturales para la resolución del expediente administrativo, «contados desde la fecha de la presentación de la reclamación o, en su caso, desde la fecha en que conste en soporte duradero que se ha recibido la documentación completa y necesaria para tramitar el procedimiento».

4. El grueso, pues, de la reforma se centra en el régimen de los departamentos o servicios de atención al cliente de las entidades financieras. No sólo se establecen determinadas obligaciones respecto a la prestación de este servicio, sino que también se recoge un procedimiento de resolución en el ámbito interno de la entidad financiera de claro carácter reglamentario. De hecho, la disposición derogatoria única de la Ley 10/2025, además de incluir una cláusula derogatoria de carácter general de las «disposiciones de igual o inferior rango que se opongan, contradigan o resulten

incompatibles» con lo en ella dispuesto, únicamente menciona expresamente la derogación de los artículos 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 y 16 de 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. Se trata de los artículos relativos al procedimiento para la presentación, tramitación y resolución de las quejas y reclamaciones (arts. 10 a 16 de esta orden ministerial, hoy arts. 29 bis a 29 septies de la Ley 44/2002), así como a los requisitos organizativos (art. 6) y deberes de información de las entidades (art. 9) acerca de la existencia de este servicio. El contenido de estos dos últimos artículos de la orden ministerial, actualizados con la referencia a los servicios de pago, se han trasladado prácticamente de forma literal al reformado artículo 29.

5. La reforma del sistema de reclamaciones de los clientes de entidades financieras por esta Ley 10/2025 se ha centrado, además de en el procedimiento para la presentación, tramitación y resolución de las quejas y reclamaciones de los clientes, en la obligación de garantizar por parte de la entidad financiera un servicio de atención al cliente de forma continuada «las veinticuatro horas del día todos los días del año, cuando sea necesario para atender las quejas o reclamaciones derivadas de la desatención de las incidencias relativas al mantenimiento de aquellos servicios que exijan una prestación continuada» (art. 29). Fuera de este supuesto, el servicio de atención al cliente se prestará en horario comercial.

En relación con los servicios financieros «que exijan una prestación continuada»,

la norma no detalla a qué servicios se refiere; podría pensarse, con muchas dudas, en los servicios de pago, aunque probablemente no en todos los enumerados en el artículo 1 del Real Decreto Ley 19/2018, de 23 de noviembre, de Servicios de Pago y otras Medidas Urgentes en Materia Financiera, sino sólo en los asociados a las cuentas de pago básicas. Más difícil es

Algunos servicios financieros se consideran de carácter básico de interés general

extender el concepto de prestación *continuada* a estos efectos de asistencia a los servicios de inversión, a los relacionados con los contratos de seguro, a los prestamistas inmobiliarios o a los intermediarios de crédito a los que se refiere la Ley 5/2019, de 15 de marzo, Reguladora de los Contratos de Crédito Inmobiliario: no parecen servicios cuya interrupción demande la atención de la *incidencia* en horario no laborable, como sucede en el caso de los suministros de agua, luz o gas, por citar los casos más evidentes.

6. Las entidades financieras han de asegurar asimismo «la disponibilidad de canales presenciales, ya sea[n] permanentes o intermitentes, o telefónicos o telemáticos para el servicio de atención al cliente, atendiendo al principio de prestación personalizada». Se define en este artículo 29 la *prestación personalizada* como «aquella que tiene en consideración la edad, la situación de discapacidad, la condición de persona extranjera y su situación administrativa de la persona que se dirige

al servicio de atención al cliente [sic], las características de la zona geográfica en la que reside la persona en términos de población y el nivel de competencias digitales de dicha persona, entre otras cuestiones». Se trata de una enumeración de conceptos indeterminados (al margen de la condición de cliente extranjero) que debería ser precisada reglamentariamente. Una lectura del preámbulo de la ley permite vincular la prestación personalizada a las situaciones de exclusión financiera o de falta de acceso a servicios y productos financieros «apropiados para llevar una vida social normal». (Continúa el preámbulo de esta ley: «En general, la información estadística disponible muestra una menor capacitación digital de las personas de más edad, menor renta y que vive en municipios de menor tamaño. Son estos grupos, por tanto, los más vulnerables frente a la falta de acceso a los servicios financieros y la exclusión financiera»). Esta Ley 10/2025 modifica asimismo el artículo 21 del texto refundido de la ley de consumidores (LGDCU) para considerar servicios básicos de interés general los servicios financieros y de seguros, por lo que deberán disponer de un teléfono gratuito de atención al consumidor, como se impone en el caso de los servicios de suministro y distribución de agua y energía, los servicios sanitarios o los postales.

7. La ley enumera las entidades obligadas a contar, bien individualmente, bien de forma agregada, con un servicio de atención al cliente o con un defensor del cliente. Estamos ante una enumeración parcialmente

- recogida en la mencionada orden ministerial del 2004 sobre los departamentos y servicios de atención al cliente. Ahora se reúnen en un único precepto (art. 29), sin perjuicio de que la obligatoriedad de contar con dicho departamento ya se recogía en la normativa financiera (las leyes de los mercados de valores, de instituciones de inversión colectiva, de ordenación y supervisión de las entidades de crédito, de las entidades aseguradoras y el Real Decreto Ley de servicios de pago, por citar los textos más importantes). Sin embargo, el largo listado de entidades financieras contenido en el reformado artículo 29 de la Ley 44/2002 omite la referencia a las entidades gestoras de sociedades de capital riesgo y otras entidades de inversión colectiva de tipo cerrado; si bien estas inversiones estaban en origen vedadas a los clientes minoristas, tras la reforma de la Ley 22/2014 en el año 2022, se les permite el acceso a estos productos financieros, aunque condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos.
8. Pese al escaso éxito que ha tenido la figura del defensor del cliente (ahora llamado *defensor de la clientela*) y a ser un órgano de carácter potestativo para las entidades financieras, los nuevos artículos 29 bis a 29 septies regulan el procedimiento aplicable a la resolución de las quejas y reclamaciones de los clientes ante este defensor, de existir éste en la entidad o entidades financieras que agrupadamente lo hayan designado. Conocerá de las quejas o reclamaciones no previamente resultas por la oficina o servicio objeto de la reclamación o por el departamento o servicio de atención al cliente. Al preverse en el segundo apartado del artículo 29 bis que los clientes podrán solicitar la

tramitación, conforme a este procedimiento, de las quejas y reclamaciones cuyo conocimiento corresponda al departamento o servicio de atención al cliente de la entidad financiera, se fomenta por esta vía la asunción de este procedimiento por las entidades financieras para su aplicación en dicho servicio de atención. La novedad quizás más destacada del nuevo régimen sea la de la unificación de los plazos para resolver las reclamaciones por parte de la entidad financiera en un mes (con anterioridad, si el cliente no tenía la condición de consumidor, era de dos) y en quince días si la reclamación versa sobre servicios de pago.

9. Una norma de carácter procesal ha convertido en obligatorio este procedimiento —antes voluntario— de resolución de reclamaciones si el consumidor o usuario tiene intención de acudir a los tribunales al considerarse cumplido el necesario 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» (disp. adic. séptima de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de Eficiencia del Servicio Público de Justicia). La Ley 44/2002 exige como requisito previo para la admisión de las reclamaciones ante los supervisores financieros la presentación de dicha reclamación ante el departamento o servicio de atención al cliente o, en su caso, ante el defensor del cliente de la entidad financiera. Por ello, y en aras de favorecer la resolución alternativa de conflictos

también en este ámbito, el cliente ha de acudir, primero, a la vía interna ante la entidad financiera y, posteriormente, a la vía externa ante los servicios de reclamaciones de los supervisores financieros como requisito *sine qua non* que le permita después el acceso a la jurisdicción civil.

10. Se prevé un periodo transitorio de doce meses en el que las entidades financieras

deberán adaptar sus servicios de atención al cliente a las reformas introducidas por esta Ley 10/2025. Expresamente se recoge la habilitación reglamentaria para adaptar, «en aras de la proporcionalidad», los requisitos previstos en relación con los departamentos de atención al cliente «para su aplicación flexibilizada por parte de las cooperativas de crédito y cajas de ahorro».