

Observaciones al Proyecto de Orden Ministerial por la que se modifica la Orden Eco/697/2004, de 11 de marzo, sobre la Central de Información de Riesgos, y la Orden EHA/1718/2010, de 11 de junio, de Regulación y Control de la Publicidad de los Servicios y Productos Bancarios

Diciembre 2025

La ASOCIACIÓN DE USUARIOS DE LA COMUNICACIÓN, AUC, es una organización independiente, sin ánimo de lucro, constituida al amparo de lo previsto en la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. Se encuentra inscrita en el Registro Estatal de Asociaciones de Consumidores y Usuarios del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 (REACU), y es miembro del Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU).

Entre sus objetivos destaca la defensa de las personas consumidoras y usuarias en su relación con los diferentes medios, canales y dispositivos de comunicación.

Más información en nuestra página web: www.auc.es

Observaciones generales

La publicidad financiera no constituye un elemento accesorio del mercado de servicios bancarios, sino uno de los **principales factores de formación de la voluntad contractual del consumidor**. La experiencia reciente demuestra que una parte sustancial de los conflictos bancarios, del sobreendeudamiento de los hogares y de la litigiosidad masiva tiene su origen en **mensajes publicitarios que, aun siendo formalmente correctos, resultan materialmente engañosos o incompletos**.

Desde una perspectiva política y jurídica, corresponde a los poderes públicos adoptar una posición activa en la prevención de estas prácticas, reforzando el marco normativo de la publicidad financiera como **instrumento de protección *ex ante***, y no limitándose a la corrección *ex post* a través de reclamaciones o procedimientos judiciales.

El artículo 51 de la Constitución Española impone a los poderes públicos el deber de garantizar la defensa de los consumidores y usuarios, mientras que el Derecho de la Unión Europea exige que las normas de transparencia y de prácticas comerciales desleales se interpreten de manera finalista, atendiendo a su **efecto real sobre el consumidor medio y, con mayor razón, sobre los consumidores vulnerables**.

En este contexto, una regulación de la publicidad bancaria que se limite a reiterar principios generales, sin incorporar advertencias reforzadas, criterios materiales de comprensión y límites efectivos a los mensajes potencialmente engañosos, **no satisface plenamente dicho mandato constitucional y europeo**.

Por todo ello, desde AUC instamos a revisar el proyecto de Orden Ministerial para situar la **protección del consumidor frente a prácticas publicitarias engañosas en el centro de la regulación**, reforzando la transparencia material, la proporcionalidad y la responsabilidad de las entidades financieras. Sólo de este modo podrá avanzarse hacia un mercado financiero más justo, equilibrado y acorde con los derechos fundamentales de la ciudadanía.

El análisis del proyecto debe realizarse a la luz del marco general de protección de consumidores y usuarios, integrado, entre otras normas, por el ya mencionado **artículo 51 de la Constitución Española**; el **Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (Real Decreto Legislativo 1/2007)**, y la normativa europea de protección del consumidor, en particular la **Directiva 93/13/CEE**, la **Directiva 2005/29/CE** sobre prácticas comerciales desleales y la **Directiva 2011/83/UE** sobre derechos de los consumidores.

El Tribunal Supremo ha reiterado que, en el ámbito de los servicios financieros, rige un **estándar reforzado de diligencia, transparencia y protección del cliente**, derivado de la posición de superioridad técnica e informativa de las entidades financieras¹.

Por su parte, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha subrayado de forma constante que la información al consumidor debe permitirle **comprender no sólo el contenido formal del contrato o del mensaje publicitario, sino también sus consecuencias económicas reales**; criterio que resulta plenamente aplicable tanto a la información registral como a la publicidad bancaria².

El proyecto de Orden Ministerial sometido a audiencia pública presenta, en términos generales, una orientación marcadamente centrada en las necesidades operativas de las entidades financieras y del supervisor, sin que se observe un refuerzo equivalente —ni suficiente— en la protección efectiva de los consumidores y usuarios de servicios bancarios, pese a tratarse de un ámbito especialmente sensible desde la perspectiva de los derechos económicos de la ciudadanía.

La reforma proyectada introduce modificaciones relevantes tanto en el funcionamiento de la Central de Información de Riesgos (CIR) como en el régimen de la publicidad bancaria. Sin embargo, dichas modificaciones adolecen de un enfoque desequilibrado que prioriza la eficiencia informativa para las entidades declarantes y la supervisión prudencial, relegando a un segundo plano la transparencia, la capacidad de comprensión real por parte de los consumidores y la prevención de prácticas que puedan resultar lesivas para sus intereses.

Esta orientación resulta difícilmente conciliable con los principios inspiradores de la normativa de defensa de los consumidores y usuarios, así como con el mandato constitucional de protección de los mismos, y con la abundante jurisprudencia que exige que la normativa financiera incorpore estándares reforzados de claridad, diligencia y equilibrio contractual.

¹ Entre otras, las STS de 9 de mayo de 2013; de 3 de diciembre de 2014 y de 3 de junio.

² Entre otras, las STJUE de 30 de abril de 2014, Asunto C-26/13, Kásler, y de 20 de septiembre de 2017, Asunto C-186/16, Andriiciuc.

Observaciones sobre la modificación de la Orden Eco/697/2004 (Central de Información de Riesgos)

Diversos **informes y memorias del Banco de España** han reconocido el impacto directo que la información contenida en la CIR tiene sobre las condiciones de acceso al crédito de hogares y pequeños consumidores. En particular, el propio supervisor ha advertido reiteradamente de los riesgos asociados a la utilización de información incompleta o desactualizada en los procesos de concesión de crédito, así como de la necesidad de extremar la diligencia en su tratamiento cuando afecta a personas físicas.

Asimismo, la **Agencia Española de Protección de Datos (AEPD)** ha subrayado, en informes y resoluciones sobre ficheros de solvencia patrimonial, que los sistemas de información crediticia deben incorporar garantías reforzadas de exactitud, actualización y proporcionalidad, dada la especial incidencia que estos tratamientos tienen sobre los derechos fundamentales de los afectados.

Desde la perspectiva de la normativa de consumidores, la regulación de la CIR no puede concebirse únicamente como un instrumento técnico de supervisión, sino también como un **sistema de tratamiento de información con impacto directo en derechos económicos básicos**, como el acceso al crédito y la igualdad de trato. El **artículo 8 del Real Decreto Legislativo 1/2007** reconoce como derechos básicos de los consumidores la protección de sus legítimos intereses económicos y sociales y la información correcta sobre los bienes y servicios.

Insuficiente reconocimiento de los derechos de los titulares de los datos

El proyecto continúa abordando la CIR fundamentalmente como una herramienta al servicio de las entidades financieras y del supervisor, **sin reconocer y desarrollar de forma adecuada los derechos de los consumidores como titulares de los datos declarados**.

No se refuerzan de manera expresa:

- Los derechos de acceso comprensible y gratuito a la información.
- Los mecanismos ágiles de rectificación y cancelación de datos incorrectos.
- Las garantías frente a los efectos perjudiciales derivados de errores, retrasos o asimetrías en la actualización de la información.

La remisión genérica a que las rectificaciones se realicen “a la mayor brevedad” resulta claramente insuficiente desde la óptica de la protección del consumidor, dado el impacto inmediato y potencialmente grave que una información errónea en la CIR puede tener sobre el acceso al crédito y las condiciones financieras ofrecidas. El **Tribunal Supremo** ha reconocido reiteradamente que la utilización de información inexacta o incompleta por las entidades financieras puede vulnerar el principio de buena fe objetiva y generar responsabilidad³.

Umbral de declaración y efectos negativos para consumidores vulnerables

La fijación de umbrales de declaración (1.000 euros y, transitoriamente, 3.000 euros) no viene acompañada de un análisis específico de su impacto sobre consumidores vulnerables, que pueden ver condicionadas sus posibilidades de financiación por importes reducidos pero relevantes para su economía doméstica.

El proyecto no incorpora salvaguardas adicionales para evitar que pequeños incumplimientos, retrasos puntuales o incidencias de escasa cuantía generen consecuencias desproporcionadas para los consumidores, lo que contradice el principio de proporcionalidad que debería presidir este tipo de registros.

Acceso de intermediarios de crédito a la información de la CIR

La extensión del suministro de información a los intermediarios de crédito inmobiliario se realiza sin un desarrollo suficiente de las garantías para los consumidores, particularmente en lo relativo a:

- El uso legítimo y limitado de los datos.
- La prevención de usos comerciales o discriminatorios.
- La trazabilidad de los accesos y la rendición de cuentas frente al titular de los datos.

³ Véanse, por ejemplo, las STS 840/2013, de 20 de enero, y 406/2012, de 18 de junio).

Observaciones a la modificación de la Orden EHA/1718/2010 (publicidad de Servicios y Productos Bancarios)

La regulación de la publicidad financiera constituye uno de los **principales instrumentos de protección preventiva del consumidor**, al situarse en la fase precontractual, momento en el que se conforma la decisión económica del usuario. Así lo reconocen tanto el **artículo 60 del TRLGDCU** como la **Directiva 2005/29/CE**, que obligan a valorar la publicidad atendiendo a su impacto real sobre el consumidor medio y, en su caso, sobre colectivos vulnerables.

Desde esta perspectiva, el proyecto de Orden Ministerial presenta **carencias relevantes** que merecen una revisión profunda.

Enfoque excesivamente formalista de la publicidad

El texto proyectado insiste en que la publicidad sea "clara, suficiente, objetiva y no engañosa", pero **no desarrolla criterios materiales de comprensión efectiva** de la misma, limitándose a reiterar principios ya existentes.

Esta aproximación ha sido expresamente criticada por la jurisprudencia del **Tribunal Supremo**, que ha señalado que la transparencia no se satisface con la mera corrección formal del mensaje, sino con la posibilidad real de que el consumidor comprenda la carga económica y jurídica del producto⁴.

Los informes de conducta de mercado del **Banco de España** han puesto de manifiesto que una parte significativa de la publicidad bancaria cumple formalmente la normativa, pero **induce a error por omisión, énfasis selectivo o presentación sesgada de la información**, especialmente en relación con el coste total del producto.

Insuficiencia de las advertencias sobre riesgos y costes reales

El proyecto no introduce advertencias estandarizadas, visualmente destacadas y fácilmente reconocibles por las personas consumidoras y usuarias para productos financieros complejos o potencialmente lesivos. Esta carencia resulta especialmente preocupante en productos como los créditos *revolving*, préstamos con tipos variables o promociones temporales, respecto de los cuales tanto el **Banco de España**

⁴ Entre otras, las STS 241/2013, de 9 de mayo, y 608/2017, de 15 de noviembre)

como la **CNMC** han advertido reiteradamente del riesgo de sobreendeudamiento derivado de mensajes publicitarios incompletos.

La experiencia de las asociaciones de consumidores confirma que muchos usuarios contratan estos productos **sin comprender adecuadamente la TAE real, la duración efectiva de la deuda o el coste acumulado**, lo que evidencia la insuficiencia del marco proyectado.

Uso de ejemplos representativos poco realistas

Aunque el proyecto regula los ejemplos representativos, los criterios previstos tienden a ofrecer **escenarios poco habituales** para el consumidor medio, lo que reduce su utilidad informativa. El **TJUE** ha señalado que la información precontractual debe permitir al consumidor evaluar las consecuencias económicas previsibles del contrato en escenarios realistas⁵.

No se exige que los ejemplos reflejen supuestos frecuentes de utilización del producto ni que incluyan simulaciones desfavorables razonables, lo que limita gravemente su función protectora.

Publicidad digital y nuevos formatos

El proyecto no aborda de manera específica la publicidad difundida a través de canales digitales, redes sociales o formatos breves, pese a que estos constituyen hoy uno de los principales vectores de captación de clientes. La **CNMC** ha advertido en distintos informes de que estos formatos incrementan el riesgo de prácticas engañosas por simplificación excesiva del mensaje.

La ausencia de previsiones específicas supone una oportunidad perdida para adaptar la regulación a la realidad del mercado financiero actúa

⁵ Entre otras, la ya mencionada STJUE de 20 de septiembre de 2017, asunto C-186/16, Andriuc.

Observación común: ausencia de previsiones para los consumidores vulnerables

El **artículo 3.2 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios** reconoce expresamente la figura del **consumidor vulnerable**, imponiendo a los poderes públicos la obligación de garantizar un nivel reforzado de protección cuando concurren circunstancias personales, económicas, educativas o sociales que sitúen al consumidor en una posición de especial desventaja.

La experiencia de las asociaciones de consumidores demuestra que los sistemas de información crediticia y la publicidad bancaria afectan de forma especialmente intensa a colectivos vulnerables, tales como personas con bajos ingresos, mayores, jóvenes con escasa experiencia financiera, personas con discapacidad o consumidores sobreendeudados.

El proyecto de Orden Ministerial no incorpora ninguna previsión específica dirigida a este colectivo, omisión que resulta contraria al mandato legal de protección reforzada.

En particular:

- No se prevén cautelas adicionales frente a errores o retrasos en la información de la CIR cuando afectan a consumidores vulnerables.
- No se establecen advertencias publicitarias específicas ni formatos reforzados para productos dirigidos o especialmente accesibles a estos colectivos.
- No se introduce ninguna referencia a la evaluación del impacto de la norma sobre consumidores vulnerables.

Desde la perspectiva de una asociación de consumidores, esta ausencia constituye una de las principales debilidades del proyecto.

Propuestas de redacción alternativa

Con especial atención a la **publicidad financiera**, se formulan las siguientes propuestas concretas:

1. Advertencias reforzadas y estandarizadas en publicidad bancaria (nuevo apartado en el artículo 4 de la Orden EHA/1718/2010)

Propuesta: Añadir un apartado con la siguiente redacción:

«La publicidad de productos financieros complejos o potencialmente generadores de sobreendeudamiento deberá incorporar **advertencias estandarizadas, claramente visibles y comprensibles**, relativas a los principales riesgos y al coste total del producto, de acuerdo con los criterios que establezca el Banco de España, previa consulta a las asociaciones de consumidores.»

2. Prohibición de énfasis selectivo engañoso (nuevo inciso en el artículo 4.1)

Propuesta: Añadir un inciso final:

«En ningún caso podrá destacarse visual o auditivamente un beneficio del producto sin otorgar **tratamiento equivalente** a los costes, riesgos y limitaciones esenciales.»

3. Ejemplos representativos realistas (modificación del artículo 4.5)

Propuesta: Añadir:

«Los ejemplos representativos deberán basarse en **escenarios habituales de utilización del producto**, incluyendo, cuando proceda, simulaciones de evolución desfavorable razonablemente previsible.»

4. Publicidad digital y formatos breves (nuevo apartado)

Propuesta: Añadir:

«En la publicidad difundida a través de medios digitales, redes sociales o formatos de duración o espacio limitado, las advertencias esenciales sobre costes y riesgos deberán figurar de forma inmediata y no diferida, sin remisión exclusiva a enlaces secundarios.»

Las propuestas formuladas persiguen reforzar la eficacia real de la norma proyectada, alineándola con la experiencia acumulada por las asociaciones de consumidores, con la doctrina de los tribunales y con las recomendaciones de los organismos supervisores. En particular, se subraya la necesidad de que la regulación de la publicidad financiera evolucione desde un enfoque meramente formal hacia un modelo centrado en la **comprensión efectiva del consumidor**, especialmente en un contexto de creciente complejidad de los productos y de expansión de la publicidad digital.

INFORMES

