

4 SUPERVISIÓN DE CONDUCTA DE ENTIDADES

4 SUPERVISIÓN DE CONDUCTA DE ENTIDADES

El año 2015 ha sido el primer ejercicio completo en el que han estado operativos en el seno del Banco de España los cambios institucionales por los que, tras la creación del Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones en 2013, se asignaron a este en octubre de 2014 las competencias relativas a la supervisión de la conducta de las entidades. Estos cambios han implicado que dicha supervisión se haya desarrollado por parte del citado departamento con independencia funcional y orgánica respecto a la supervisión microprudencial.

Tales modificaciones refuerzan el compromiso estratégico del Banco de España por evitar el riesgo sistémico asociado a la conducta inadecuada de las entidades así, como por velar por la protección del cliente bancario para recuperar la confianza en el sistema financiero.

El Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones tiene encomendadas otras funciones estrechamente relacionadas con la supervisión de conducta, como son la promoción de las buenas prácticas en el mercado, la resolución de las quejas y reclamaciones presentadas ante el Banco de España por los clientes de las entidades supervisadas y la educación financiera.

4.1 Metodología

Al tiempo que se desarrolló la actividad supervisora, durante 2015 se fue estableciendo el conjunto procedimental y metodológico aplicado en tales tareas. Así, el Banco de España ha desarrollado una metodología con el fin de proporcionar un marco homogéneo de calificación supervisora del riesgo asociado a cada entidad que permita establecer las prioridades supervisoras y orientar la asignación de recursos. La prioridad supervisora se plasma en la selección de la modalidad e intensidad de supervisión más adecuada para cada entidad, pudiendo consistir en actuaciones de seguimiento (individualizada o agregada) o en inspecciones *in situ* (con diferente ámbito objetivo, duración o periodicidad). La metodología se basa en la determinación y mantenimiento de dos parámetros: categoría y perfil de conducta de cada entidad.

La categoría de conducta clasifica las entidades supervisadas en cinco grupos en función de la importancia relativa de sus negocios y actividades. La asignación a cada grupo vendrá determinada por la cuota de mercado de la entidad para determinados productos y servicios financieros, su tipología y la prestación o no de servicios bancarios a personas físicas.

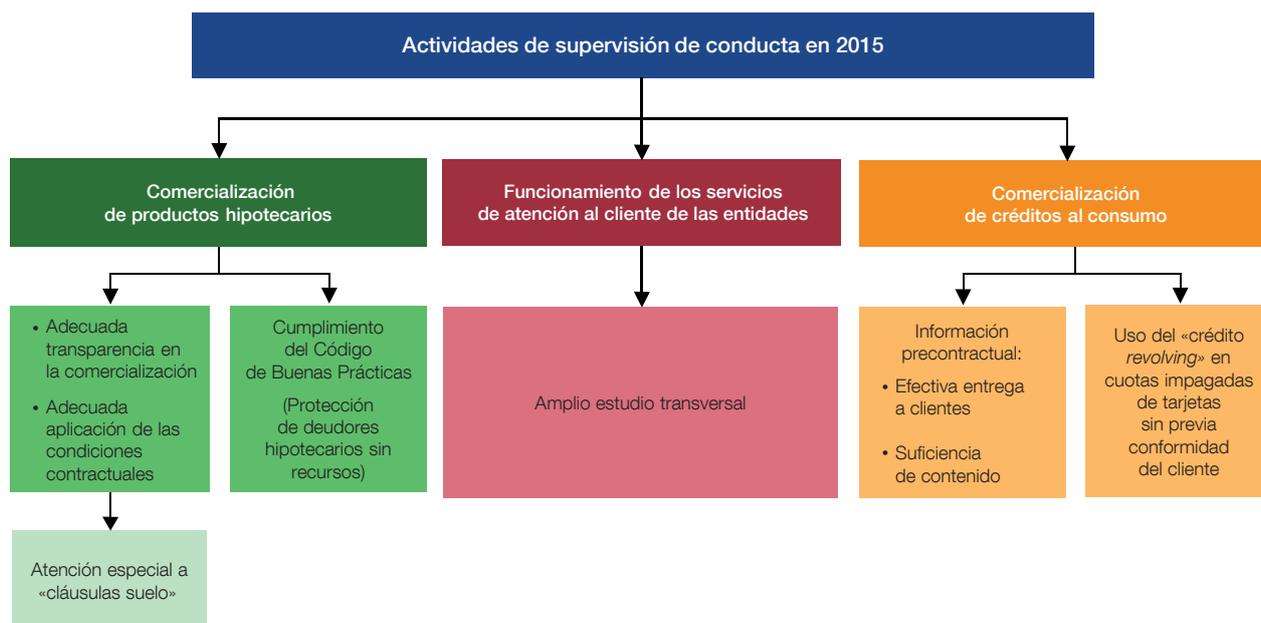
El perfil de conducta recoge una estimación de su perfil de riesgo en el ámbito de la conducta de mercado, en función del propio conocimiento que se va adquiriendo de la conducta de las entidades en el transcurso de la actividad supervisora y de la información existente en el Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones. Una de las fuentes más valiosas de información a estos efectos deriva del análisis de las reclamaciones presentadas ante el propio Banco de España, buen indicador de la problemática que sufre cada entidad en relación con su clientela y de su grado de compromiso para abordar dichos problemas. Se obtiene también información valiosa de los estados periódicos que las entidades han de remitir al Banco de España y de las denuncias presentadas por cualesquiera agentes. Todo ello se complementa con el conocimiento adquirido sobre el funcionamiento de los servicios de atención al cliente de las entidades.

4.2 Actuaciones supervisoras

Como resultado de la valoración anterior, se elabora un programa de supervisión que incluye tanto visitas *in situ* a entidades como actuaciones de comprobación a distancia encaminadas a verificar el cumplimiento de obligaciones competencia del departamento. No obstante, sin perjuicio de lo proyectado en el citado programa, es necesario desarrollar igualmente actuaciones supervisoras «reactivas», es decir, no previstas *ex ante*, y encaminadas a verificar conductas o hechos puestos en conocimiento del Banco de España a través del resto de vías de información antes descritas. El esquema 4.1 sintetiza estas actividades.

SUPERVISIÓN DE LA CONDUCTA

ESQUEMA 4.1



FUENTE: Banco de España.

En el cuadro 4.1 se muestra un resumen de las actuaciones supervisoras realizadas durante 2015.

ACTIVIDAD DE SUPERVISIÓN DE CONDUCTA DE ENTIDADES DURANTE 2015

CUADRO 4.1

Número	Actuaciones de comprobación a distancia (a)	Inspecciones (b)
Hipotecario (Código de Buenas Prácticas, «cláusulas suelo», transparencia)	21	10
Crédito al consumo	4	3
Servicios de atención al cliente	7	0
Transparencia (deber de información, comisiones y pagos)	23	1
Otros	8	0
TOTAL	63	14

FUENTE: Banco de España.

a De estas actuaciones, 12 fueron iniciadas en 2014.

b De estas inspecciones, una fue iniciada en 2014.

Además de los datos recogidos en el cuadro 4.1, conviene resaltar la actividad también supervisora del Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones en el seguimiento y control de la publicidad de servicios y productos bancarios. Durante 2015 se

realizaron 197 requerimientos de cese o rectificación de anuncios en prensa y en Internet, que fueron atendidos en su totalidad.

La supervisión de la conducta ha focalizado su actuación en este primer año completo de actividad en el comportamiento de las entidades en torno al préstamo y al crédito hipotecario, que, de entre los distintos productos y servicios bancarios, son quizás los que presentan una mayor relevancia social, ya sea por el colectivo tan amplio al que atañen, por el elevado importe que habitualmente representan para el cliente individual, por su extensa duración en el tiempo (sin perjuicio de la posibilidad de resolución anticipada) y el consiguiente vínculo que suele implicar con la entidad prestamista, por las consecuencias tan lesivas que, en caso de incumplimiento de las obligaciones, puede tener para el cliente o, en definitiva, por el impacto en un bien tan preciado para las personas como es su vivienda o local de actividad.

Además, resulta incuestionable que la trascendencia de las hipotecas se ha visto especialmente afectada por la reciente crisis económica. Los últimos años han destacado por la solicitud que, desde muy distintos ámbitos de la sociedad, se ha dirigido hacia los poderes públicos, instándoles a adoptar medidas para proteger a los deudores hipotecarios y requiriendo a las entidades prestamistas extremar la claridad y la prudencia en la comercialización de estos productos.

En este marco, las actuaciones supervisoras han enfocado sus esfuerzos en verificar la transparencia en la comercialización, así como la correcta aplicación por las entidades tanto de las condiciones contractuales de los créditos y préstamos hipotecarios como de las medidas protectoras de que gozan los deudores hipotecarios sin recursos.

4.2.1 COMERCIALIZACIÓN DE PRODUCTOS HIPOTECARIOS

El trabajo más intenso ha estado relacionado con la supervisión del cumplimiento de los requisitos de transparencia recogidos en la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios, con relación a los préstamos o créditos con garantía hipotecaria sobre viviendas situadas en territorio español, otorgados a personas físicas residentes en España. Con tal finalidad, se han abierto 8 inspecciones *in situ* a entidades de crédito que, por la información disponible, se consideraron prioritarias y que figuran entre las más relevantes en este mercado. Al cierre del ejercicio 2015, dichas inspecciones estaban en pleno desarrollo y, dados el amplio alcance (está en revisión una cartera que comprende el 61,14% de los préstamos y créditos hipotecarios a hogares en España destinados a la vivienda) y los diversos aspectos de verificación que implican, su duración se ha prolongado, en algunos casos, hasta el segundo trimestre de 2016.

4.2.2 «CLÁUSULAS SUELO»

De entre los aspectos que cabe revisar en las inspecciones, destaca el concerniente a la adecuada inclusión de las cláusulas de limitación a la variabilidad del tipo de interés, más conocidas como «cláusulas suelo». De conformidad con los fundamentos de la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 2013, tales cláusulas, cuando son contratadas con consumidores, están sometidas a un doble filtro de transparencia, según el cual no sería suficiente el cumplimiento formal de lo exigido por la normativa de «transparencia y protección a la clientela bancaria» y por la normativa relativa a las «condiciones generales de la contratación», sino que sería imprescindible también la «comprensibilidad real» de la cláusula en cuestión. De los criterios anteriores, tan solo el cumplimiento formal de lo exigido por la normativa de transparencia y protección a la clientela bancaria recae en el ámbito competencial propio y directo del Banco de España. Corresponden a los órganos judiciales, y no al Banco de España, la eventual calificación y la declaración de la nulidad de las cláusulas contractuales.

Por ello, las labores de supervisión desarrolladas en este aspecto han consistido en la comprobación de que estas «cláusulas suelo» cumplen los requisitos de transparencia exigidos por las normas de ordenación y disciplina, y que su efectiva aplicación por las entidades responde a lo pactado en los correspondientes contratos.

4.2.3 MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE DEUDORES HIPOTECARIOS SIN RECURSOS

Asimismo, son numerosas las actuaciones llevadas a cabo con objeto de verificar la correcta aplicación del Código de Buenas Prácticas (CBP) recogido en el anexo del Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos (RDL 6/2012) por parte de las entidades a él adheridas.

Concretamente, son dos las inspecciones *in situ* abiertas a entidades de crédito que tienen como alcance la verificación del cumplimiento del citado RDL 6/2012. Ambas inspecciones finalizarán presumiblemente durante 2016. Asimismo, a raíz de denuncias remitidas por parte de diversos agentes contra distintas entidades de crédito por supuestos incumplimientos del mencionado RDL, se han desarrollado 19 actuaciones supervisoras de comprobación y seguimiento, habiéndose concluido, a fin de 2015, 15 de ellas con la remisión de ocho escritos de recomendaciones y observaciones y cuatro escritos de requerimientos.

Las inspecciones *in situ* y el resto de las actuaciones supervisoras sobre esta materia se centran en las siguientes verificaciones:

- Información que las entidades adheridas han de proporcionar obligatoriamente a sus clientes sobre la posibilidad de acogerse al CBP cuando detectan incumplimiento del pago de las cuotas hipotecarias o dificultades en general.
- Aplicación de las previsiones del CBP desde el momento en que el cliente acredita estar en el umbral de exclusión.
- Procedimientos internos definidos para el control de la correcta aplicación del RDL.
- Información remitida al Banco de España acerca de la aplicación de las medidas del CBP.

En el desarrollo de estas inspecciones se han efectuado visitas simultáneas a oficinas de la red de las entidades en diversas localidades de la geografía nacional, sin concertación de cita previa. En concreto, fueron 42 las visitas realizadas, con el propósito de verificar tanto la información y los conocimientos con que contaban los empleados de la red como la aplicación de sus procedimientos internos relativos al CBP (en definitiva, la información que la entidad está en condiciones de ofrecer a sus clientes).

4.2.4 CRÉDITO AL CONSUMO

La supervisión de la conducta de entidades en el año 2015 tampoco ha permanecido ajena a la proliferación de entidades especializadas en la oferta y comercialización de préstamos o créditos personales. Este producto genera preocupación por la inmediatez y agilidad en su contratación, lo que puede dificultar que, en la fase precontractual, el cliente valore adecuadamente las condiciones que se le ofrecen. En muchos de estos casos, es especialmente relevante que los clientes conozcan las consecuencias del eventual incumplimiento del pago de las cuotas, ya que este puede generar una espiral de gastos e intereses de demora que acabe sumiendo a determinados clientes en la exclusión económica y social.

En esta área se han llevado a cabo tres inspecciones y cuatro actuaciones supervisoras enfocadas a verificar la información precontractual que las entidades han de facilitar a sus clientes con arreglo a la Ley 16/2011, de 24 de junio, de contratos de crédito al consumo. En este sentido, la atención supervisora se ha centrado en la verificación tanto de la efectiva entrega al cliente de dicha información precontractual en los términos que dicta la norma como de la transparencia y suficiencia del contenido de aquella en relación con las condiciones remuneratorias de la financiación concedida.

En concreto, ha sido objeto de revisión la adecuada y completa inclusión en la información precontractual del conjunto de gastos que constituyen el coste total del crédito, más allá de los intereses remuneratorios y de demora. Por otro lado, en el ámbito de aquellas tarjetas conocidas como *revolving* (las que admiten dos modalidades de pago, a fin de mes y a crédito), se ha identificado una práctica en virtud de la cual, ante el impago de la liquidación mensual de una tarjeta de crédito contratada con la modalidad de pago a fin de mes, la entidad cambia automáticamente el importe impagado a la modalidad de crédito *revolving*, sin que se haya concedido al cliente la posibilidad de dar su consentimiento a esta modificación. Las actuaciones al respecto han estado singularmente encaminadas a reforzar la transparencia hacia el cliente.

4.2.5 FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO DE ATENCIÓN AL CLIENTE DE LAS ENTIDADES

El Banco de España considera que el adecuado funcionamiento de los departamentos o servicios de atención al cliente y de los defensores del cliente es una pieza clave en el sistema de resolución de conflictos entre las entidades y sus clientes. El buen funcionamiento de la atención al cliente repercute tanto en términos de protección para el propio cliente como de reputación para la entidad.

Consecuentemente, con el objetivo de profundizar en el análisis del funcionamiento de los citados departamentos o servicios de las entidades, así como de identificar las mejores prácticas existentes en este ámbito, se ha llevado a cabo una actuación supervisora de comprobación y seguimiento relativa a 226 entidades sujetas a la supervisión del Banco de España. Las conclusiones de este estudio, que se publicará durante el segundo trimestre de 2016, permitirán ofrecer una visión panorámica de los citados departamentos o servicios, al tiempo que posibilitará la identificación de aquellas entidades cuyos servicios de atención al cliente puedan estar presentando un funcionamiento inadecuado con arreglo a las exigencias normativas y a la protección diligente y responsable de sus clientes.

4.3 Adopción de medidas supervisoras

Las actuaciones supervisoras realizadas pueden derivar, por orden de menor a mayor relevancia, en la remisión a la entidad de recomendaciones, observaciones u otros escritos por parte del Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones, en la remisión de requerimientos previamente aprobados por la Comisión Ejecutiva del Banco de España o, eventualmente, en la incoación de un expediente sancionador. El cuadro 4.2 ilustra el tipo de medida con que se han cerrado aquellas actuaciones concluidas durante 2015.

Cabe resaltar la existencia de un caso de cierre de una inspección con la propuesta de incoación de expediente sancionador a la entidad, como resultado de los posibles incumplimientos observados en la información precontractual y contractual puesta a disposición de sus clientes. Esta propuesta de incoación fue acompañada por escrito de requerimientos y de recomendaciones. A su vez, una segunda inspección fue cerrada durante 2015 con la formulación tanto de requerimientos como de recomendaciones y observaciones.

Número

	Medidas adoptadas en actuaciones de comprobación (a)	Medidas adoptadas en inspecciones (b)
Incoación de expediente sancionador	0	1
Escrito de requerimientos (c)	5	2
Escrito de recomendaciones y observaciones	25	2
Otros escritos	12	0
Archivo de las actuaciones	16	0
TOTAL	58	5

FUENTE: Banco de España.

a De estas actuaciones, 11 fueron iniciadas en 2014.

b De estas inspecciones, una fue iniciada en 2014.

c Los cinco escritos de requerimientos emitidos en el ámbito de las actuaciones de comprobación contienen 12 requerimientos específicos para las entidades. Por otro lado, los requerimientos formulados en el ámbito de inspecciones contienen 15 requerimientos específicos.

En todo caso, debe ponerse de manifiesto que la incoación de un expediente no está restringida a aquellos casos en los que se hayan identificado grandes irregularidades, ya que el régimen sancionador aplicable a las entidades de crédito (y, en general, al resto de supervisadas), recogido en el título IV de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, tipifica, en el ámbito que nos ocupa, como infracciones leves determinados incumplimientos ocasionales o aislados. Por ello, tras valorar la adecuación de la medida en los términos recogidos en la citada ley, el Banco de España puede incoar también expedientes sancionadores por incumplimientos que no revistan el carácter de sistemáticos o generalizados.