

Introducción

La lectura de la *Memoria de Reclamaciones 2021* del Banco de España puede acometerse con diferentes objetivos. En primer término, desde una perspectiva meramente legal, como la materialización de una obligación impuesta al Banco de España por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, para elaborar y publicar, con carácter anual, un resumen estadístico de las consultas y las reclamaciones atendidas y de los criterios mantenidos y aplicados por su Departamento de Conducta de Entidades (DCE) en la resolución de estas últimas. A esta aproximación responde la estructura de la Memoria y, por ello, resulta la lectura más evidente, inmediata y sistemática. En efecto, el capítulo 1 recoge y valora la información de carácter estadístico sobre reclamaciones y consultas, y se complementa con una adenda que singulariza la información relativa a las reclamaciones planteadas por los consumidores —las más numerosas, un 95,2 % del total—, en el sentido previsto para las entidades de resolución alternativa por la Ley 7/2017, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2013/11/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo. El capítulo 2 compila los criterios seguidos en la resolución de las reclamaciones, mientras que el 3, ya más allá de la estricta literalidad de la obligación legal, añade información cualitativa sobre la resolución de las consultas, dado que en esta tarea se recurre con mucha frecuencia a los criterios sentados en sede de reclamaciones.

También cabe abordar la Memoria con la intención de valorar el servicio público que el Banco de España presta a los ciudadanos. La vocación de servicio, que impregna el ejercicio de muchas de las funciones del Banco de España, tiene una manifestación muy evidente en el tratamiento de las reclamaciones y de las consultas que le plantean los ciudadanos, ya que afecta a una faceta relevante de sus vidas, como es la relación con las entidades financieras. En efecto, la existencia de sistemas ágiles y eficaces de resolución de controversias se viene revelando, en España y en los países de nuestro entorno, como una potente herramienta para la salvaguarda de los intereses de los ciudadanos. En este sentido, cabe recordar que la publicación de la Memoria coincide con la conmemoración de los 35 años de la creación del Servicio de Reclamaciones del Banco de España y, por tanto, de la existencia de un sistema de resolución de conflictos, circunstancia que merece una sección específica en esta Memoria. Durante este tercio de siglo han cambiado, sin duda, las prácticas de las entidades bancarias, como también lo han hecho los hábitos y las preferencias de sus clientes. Además, a estos cambios en la oferta y en la demanda se añaden una constante evolución de la regulación financiera y el impacto de algunos episodios de tensión en el mercado. En un panorama como el descrito, la normativa que regula la resolución de disputas ha debido evolucionar y el Servicio de Reclamaciones ha demostrado una notable capacidad de adaptación a los nuevos

requerimientos. Esa capacidad continúa existiendo y, aun admitiendo que sigue habiendo espacio para la mejora del procedimiento, es susceptible de ser explotada por el regulador para aumentar su eficacia.

Otro camino para aproximarse a la Memoria pasa por afrontar su lectura como una fuente de conocimiento que ilustra la realidad de las relaciones entre las entidades y sus clientes, y que permite, por un lado, la fijación de criterios de buenas prácticas y, por otro, cubrir aspectos regulatorios insuficientemente definidos. La existencia de criterios de buenas prácticas asumidos por las entidades está en sintonía con la evolución hacia modelos supervisores de carácter más preventivo que correctivo, algo que naturalmente desemboca en entidades más empáticas con sus clientes. Y no cabe duda de que, en algunos casos, la propia necesidad de establecer nuevos criterios denota las limitaciones de la normativa existente.

Íntimamente en relación con esta consideración de la Memoria como fuente de conocimiento, también puede leerse como una potente herramienta de educación financiera. Convenientemente troceado y adaptado a diferentes tipos de destinatarios, el repositorio de criterios es susceptible de ser utilizado para empoderar a los ciudadanos en la toma de decisiones financieras responsables, algo que, sin lugar a dudas, genera bienestar financiero y previene situaciones indeseadas de sobreendeudamiento y, en una ulterior fase, de exclusión social.

Una recomendación adicional de lectura para la Memoria es la que permite extraer conclusiones sobre la conducta de las entidades. En el caso de los ciudadanos, de una manera inmediata a través de las diferentes métricas que contiene la Memoria. Por su parte, las entidades pueden encontrar indicadores que les ayuden a conocerse mejor y, explotando el rol que el procedimiento de reclamaciones asigna a los servicios de atención al cliente (SAC), a establecer alarmas tempranas para detectar, por ejemplo, imperfecciones en el diseño de los productos o en los procesos de comercialización y posventa, que, una vez corregidas, con seguridad reducirán la litigiosidad.

Como complemento a estas consideraciones previas para la lectura de la Memoria, conviene tener presente el ámbito de actuación del sistema de reclamaciones, que, con carácter general, queda reglamentariamente limitado a la normativa calificada como de ordenación y disciplina bancaria. Esta circunstancia en absoluto es baladí e incluye, entre otras cosas, la imposibilidad de que el Banco de España se pronuncie sobre la abusividad de cláusulas contractuales —o de que interprete estas— o sobre las políticas comerciales y de asunción de riesgo de crédito por parte de las entidades.

El supervisor, por su parte, también hace su propia lectura de la Memoria. Aunque su función originaria era la resolución de conflictos singulares y este sigue siendo el objetivo básico, el sistema de reclamaciones se reveló muy pronto como un elemento

crucial en la adquisición de conocimiento en el ámbito de la supervisión de conducta y un instrumento de alerta temprana sobre la adecuación a la normativa y a las buenas prácticas de la actuación de las entidades supervisadas en su relación con la clientela. En determinadas ocasiones, la información extraída de las reclamaciones pone de relieve la existencia de incumplimientos normativos por parte de las entidades supervisadas que pueden desembocar en actuaciones y medidas de carácter supervisor. Además, esta información es utilizada para la planificación de las actuaciones de inspección y, eventualmente, para la comunicación de expectativas supervisoras a las entidades. En este sentido, la proximidad de estas dos funciones —la resolución de reclamaciones y la supervisión de conducta— aporta, sin duda alguna, grandes beneficios.

Con el mero fin de ayudar a la interpretación de la profusa información que brinda la Memoria, el capítulo 1 ofrece varias alternativas analíticas para valorar cualitativamente la evolución de las reclamaciones presentadas ante el Banco de España, si bien, en ausencia de un indicador sintético, una valoración ideal debería contemplar todas ellas en conjunto.

La primera alternativa que encontrará el lector es valorar el número absoluto de reclamaciones recibidas en el Banco de España, que incorpora información que, para un análisis adecuado, debe depurarse de circunstancias como, entre otras, la no competencia del Banco, la inatención por los reclamantes de la solicitud para que completen la información aportada o la existencia de procedimientos judiciales que obligan a la inhibición. No obstante esta limitación, el número absoluto de reclamaciones constituye un elemento importante de la valoración que realiza el DCE y aporta enorme valor en su tarea supervisora de los SAC de las entidades y, más en general, en la valoración supervisora de la conducta de estas. A menor número de reclamaciones presentadas contra una entidad, mejor valoración en principio de dicha entidad, si bien es necesario tener presente que las entidades no siempre atenderán en primera instancia, en sus SAC, todas las demandas, porque algunas pueden responder a pretensiones infundadas.

Una segunda alternativa consiste en analizar el sentido del informe del DCE en combinación con las rectificaciones de las entidades (véanse esquema 1.7 y gráficos 1.12 y 1.13). Aquí, la clave inicial reside en analizar si los informes se pronuncian a favor de las entidades o de los reclamantes; este segundo supuesto merece una valoración supervisora negativa de la conducta de las entidades, en la medida en que implica, de más a menos grave, una vulneración de la normativa de transparencia o de las buenas prácticas bancarias. La evolución positiva de este indicador es, por tanto, bienvenida.

Ya como tercera alternativa, se analizan las rectificaciones de la entidad, que pueden ser previas a la resolución de la reclamación mediante informe —los denominados «allanamientos»— o posteriores, después de emitido un informe contrario a la

entidad. Ambas suponen cerrar el expediente a favor de los intereses del reclamante. Pues bien, en 2021, como se verá, un porcentaje elevado del total de las reclamaciones resueltas —el 73 %— finalizó en un sentido favorable a los intereses del reclamante. Esta cifra se sitúa en el entorno de las registradas en los años precedentes y consolida la mejora de esta ratio, que se constata a partir de 2012 (véase gráfico 1.13), cuando, tras la crisis financiera, se refuerzan los mecanismos de regulación y de supervisión de conducta. En este punto, hay que tener presente que no todas las reclamaciones son susceptibles de rectificación, dado que su propia naturaleza en ocasiones lo impide; es el caso, por ejemplo, de la falta de entrega de una determinada pieza de información precontractual, que, obviamente, no puede ser subsanada una vez que el contrato está firmado.

La mejora en las cifras de rectificaciones, que sin duda es beneficiosa para los reclamantes, tiene, sin embargo, una doble lectura desde el punto de vista supervisor. En efecto, por un lado, permite suponer que los SAC han funcionado razonablemente bien, en especial cuando la rectificación es previa a la emisión del informe por parte del DCE. De este modo, porcentajes mayores de reclamaciones rectificadas, de una u otra manera, en un sentido favorable a los intereses del reclamante indican un comportamiento satisfactorio en el modo de proceder de los SAC, dado que, por una parte, asumen en mayor medida los criterios del DCE al recibir la reclamación de su cliente y, por otra, rectifican su actuación una vez que el cliente ha acudido al Banco de España, algo que es especialmente bienvenido cuando esta rectificación es anterior a que este último emita un posible informe contrario a la entidad. Sin embargo, lleva también a concluir que la entidad podría haber resuelto antes la controversia en su SAC, o incluso haberla evitado con una conducta más diligente en el trato con sus clientes. Esta valoración supervisora menos favorable de la ratio de rectificaciones de una entidad toma especial relevancia en el caso de reclamaciones reiteradas y en las que el DCE tiene ya criterios consolidados.

Además de las métricas anteriores, un elemento más granular para el análisis de las reclamaciones es la información que se proporciona sobre los informes favorables a los reclamantes en las reclamaciones contra las entidades más activas, por cuota de mercado, en los tres segmentos de este —los préstamos hipotecarios, los depósitos a la vista y las tarjetas— que concentran la mayor parte de las reclamaciones. En los gráficos 1.14 a 1.16, respectivamente, se posicionan las entidades en relación con cada una de las materias citadas. Y, por su parte, en el gráfico 1.17 se ofrece una foto de las 25 entidades con 50 o más reclamaciones resueltas con informe o con allanamiento en 2021, que representan el 94,2 % del total, combinando los dos indicadores más significativos en relación con su conducta en el ámbito de las reclamaciones: el porcentaje de informes favorables al reclamante y el porcentaje total de rectificaciones.

Durante 2021 se han tramitado 34.330 reclamaciones y se han atendido 48.955 consultas, 6.748 escritas y 42.207 telefónicas. En ambos segmentos se mantiene la

tendencia alcista de los dos años anteriores, lo que permite definir 2021 como un año de intensa actividad.

El número de reclamaciones ha experimentado un importante incremento —del 61 %— con respecto a 2020. Si se observa la evolución de la última década, 2021 solo se ve superado por 2017 y, ya muy ligeramente, por 2013, dos años en los que la incidencia de las reclamaciones relacionadas con préstamos hipotecarios (cláusulas suelo en 2013, gastos de formalización en 2017) fue muy notable. De hecho, la cifra de 2021 se sitúa un 41,1 % por encima de la media de la cifra anual de reclamaciones de la década (24.337). Con los datos disponibles a 31 de julio, la estimación de cierre para 2022 llevaría la cifra de reclamaciones a volúmenes en torno a las 39.000, superiores a las registradas en 2021 y muy cerca ya del máximo histórico de 2017.

A diferencia de los casos de 2013, 2014 y 2017, en 2021 no es posible identificar una causa singular que pueda explicar el elevado volumen de reclamaciones recibidas. En efecto, estas se reparten de una manera bastante homogénea y siguiendo el patrón de los años inmediatamente anteriores. Los préstamos hipotecarios siguen siendo los productos sobre los que más reclamaciones se han recibido (11.481, lo que supone un 94,1 % más), aunque, a diferencia de lo ocurrido en los dos años anteriores, también ha aumentado su peso relativo. Las tarjetas —de crédito, débito, *revolving* y prepago— se mantienen en segundo lugar (10.132 reclamaciones, un 80,2 % más), mientras que en tercer lugar vuelven a estar las cuentas corrientes y los depósitos (5.899 reclamaciones, un 40,7 % más).

En lo que se refiere al modo en que las reclamaciones son resueltas, lo más significativo en 2021 ha sido la inversión en el peso relativo de los informes favorables al reclamante, por un lado, y de los allanamientos, por otro. En un contexto de práctica estabilización del porcentaje de informes favorables a la entidad en los cuatro últimos años (en el rango 28 %-33 %), los allanamientos han ido ganando importancia frente a los informes favorables al reclamante, hasta el punto de que, en 2021, los primeros (37,2 %) ya superan a los segundos (32,6 %). Aun tratándose en ambos casos de resultados que satisfacen las pretensiones del reclamante, no cabe duda de que la resolución temprana de la controversia —el allanamiento— es mejor para ambas partes. También es una noticia positiva el índice de rectificaciones alcanzado en 2021 —un 73 %—, que se posiciona, junto con el de 2019, como el mejor de la década.

Por último, no hay que olvidar que las funciones de resolución de reclamaciones y de atención de consultas están íntimamente ligadas y que entroncan con la labor de información y de educación financiera que despliega el Banco de España, que se materializa, principalmente, a través del Portal del Cliente Bancario y del Plan de Educación Financiera, promovido este por el Banco junto con el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y la Comisión Nacional del Mercado de Valores, así como con la dedicación que presta a la promoción de la inclusión

financiera. En este sentido, las sensibilidades que se recogen en las consultas y en las reclamaciones relacionadas con materias como, por ejemplo, la apertura de cuentas de pago básicas, el tratamiento de deudores vulnerables y en riesgo de exclusión o las dificultades en la provisión de servicios o de efectivo en oficinas físicas alimentan las estrategias y las iniciativas de educación financiera y digital dirigidas a los ciudadanos.