

1 INTRODUCCIÓN



Escalera Imperial: detalle.

1 INTRODUCCIÓN

A través de esta *Memoria de Reclamaciones, 2017*, el Banco de España da cumplimiento al mandato contenido en el artículo 30.º, apartado 4.º, de la *Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero*, según el cual debe elaborar una memoria anual en la que, al menos, se incluyan un resumen estadístico de las consultas y reclamaciones atendidas y los criterios mantenidos en la resolución de reclamaciones por su Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones (DCMR). Así, el capítulo 2 se centra en el primero de los aspectos señalados —el resumen estadístico—, mientras que en el capítulo 3 se describen, de modo muy detallado, los criterios mantenidos y aplicados por el departamento. Este capítulo de criterios se ha consagrado como una referencia básica en materia de transparencia bancaria y es profusamente utilizada no solo por las entidades, las firmas de abogados, las consultoras o las oficinas de atención a consumidores, sino también por los clientes de las primeras, de manera que se convierte en una herramienta formativa en la medida en que también contribuye a la educación financiera de los ciudadanos.

Adicionalmente a los señalados capítulos 2 y 3 y a esta introducción —o capítulo 1—, la *Memoria de Reclamaciones, 2017* incluye, por un lado, un novedoso capítulo 4, en el que se recogen algunas de las consultas más relevantes que ha recibido el DCMR sobre cuestiones relacionadas con la transparencia de las operaciones bancarias y, por otro, una adenda, en la que se vierten algunas de las conclusiones extraídas en una actuación supervisora llevada a cabo por el DCMR y encaminada a valorar el cumplimiento de la normativa de publicidad de productos y servicios bancarios por parte de las entidades supervisadas sujetas a dicha normativa. Esta actuación ha aportado al supervisor una visión global de la actividad publicitaria de productos y servicios bancarios, así como de las prácticas adoptadas por las entidades para la adecuada gestión de la publicidad de productos y servicios bancarios, cuestiones que, en ocasiones, están presentes en el origen de las reclamaciones y, en todo caso, tienen una innegable relación con estas.

Como se verá en el capítulo 2, que incorpora algunos cambios sobre la tradicional presentación de cuadros y gráficos al objeto de facilitar su lectura, en 2017 se ha roto bruscamente la tendencia decreciente seguida en 2014, 2015 y 2016 por el número de reclamaciones recibidas en el Banco de España. En efecto, la cifra alcanzada (40.176 reclamaciones) casi triplica la de 2016 (14.462) y pulveriza el récord histórico previo, que ostentaba 2013 con 34.645 reclamaciones. En ambos casos —2013 y 2017—, el incremento de las reclamaciones aparece muy relacionado con las prácticas de comercialización de préstamos hipotecarios y, en concreto, con las expectativas generadas por diversas sentencias judiciales respecto a la inclusión de cláusulas suelo y a la atribución de los gastos de formalización de tales préstamos, respectivamente, para cada uno de esos años. La atenuación en el ritmo de llegadas al DCMR de este último tipo de incidencias está permitiendo que el número de reclamaciones muestre una trayectoria claramente descendente en 2018, con entradas mensuales decrecientes y un total de poco más de 15.000 reclamaciones a finales del mes de agosto.

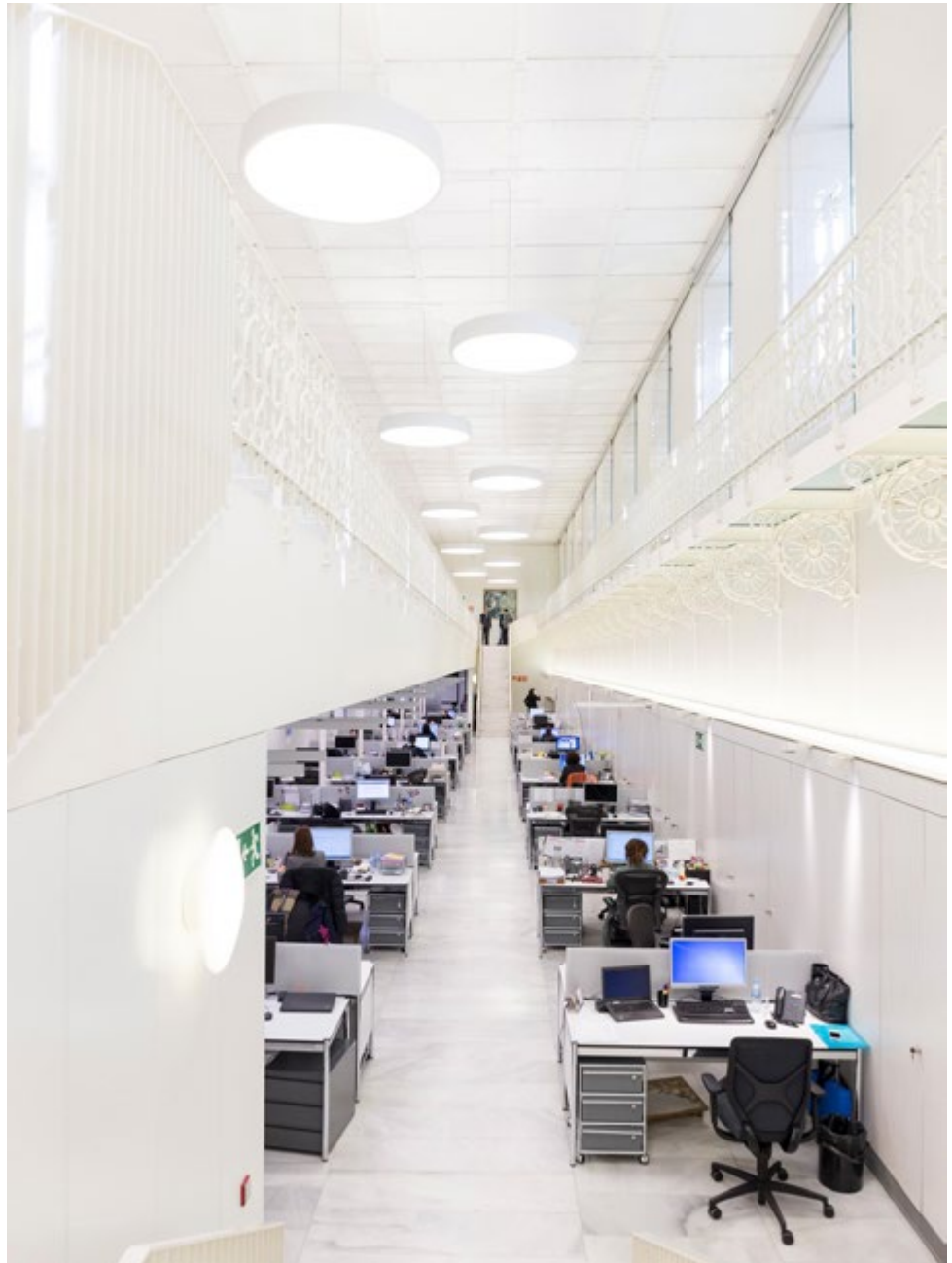
En efecto, según se señaló ya en la *Memoria de Reclamaciones, 2016*, desde finales de 2016, al albur de la sentencia 705/2015 del Tribunal Supremo, que declaró abusivas determinadas cláusulas insertas en préstamos hipotecarios (entre otras, la de atribución de gastos de la operación al consumidor), las entidades bancarias comenzaron a recibir

reclamaciones de sus clientes para la devolución de los gastos de formalización de los préstamos hipotecarios. Y muchas de estas reclamaciones han acabado por llegar —en 2016 y, especialmente, en 2017— al DCMR, a pesar de que, como es cada vez mejor sabido, este carece de competencia tanto para valorar o interpretar las cláusulas contractuales como para pronunciarse sobre su eventual abusividad, cuestiones que, en la mayor parte de los casos, constituyen el motivo básico de controversia en este tipo de reclamaciones. De este modo, la actuación del DCMR debe limitarse en estos casos a la efectiva comprobación del cumplimiento de la normativa sobre transparencia informativa y de la observancia de los criterios de buena práctica que el propio DCMR va sentando, y que se explican detalladamente en el capítulo 3.

Las páginas que siguen ofrecen el ya conocido abanico de alternativas analíticas para valorar la evolución de las reclamaciones presentadas ante el Banco de España. La primera alternativa es el número absoluto de reclamaciones, cuya evolución general se acaba de pergeñar y 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 del DCMR para que completen la información aportada o la existencia de procedimientos judiciales que obligan a la inhibición del DCMR. No obstante esta limitación, el número absoluto de reclamaciones constituye una pieza importante de la valoración que realiza el DCMR y aporta enorme valor en su tarea supervisora de los servicios de atención al cliente de las entidades. Una pieza adicional, e importante, para este 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 tres segmentos de este —préstamos hipotecarios, depósitos a la vista y tarjetas—, y donde se posicionan las entidades en sendos gráficos que se corresponden con las materias citadas.

La segunda alternativa analítica consiste en explotar la información que ofrecen las reclamaciones que, tras ser admitidas, pasan a ser estudiadas y, a la vista de los argumentos de las partes y de las evidencias presentadas, informadas por el DCMR. Aquí la clave reside en analizar si los informes se pronuncian a favor de las entidades o de los reclamantes, sumando en este último caso los allanamientos de las entidades a las pretensiones de estos, en la medida en que, al fin y al cabo, suponen cerrar el expediente a favor del reclamante. Pues bien, en 2017, como se verá, del total de reclamaciones resueltas —informes y allanamientos—, un 73,1 % finalizó en un sentido favorable a los intereses del reclamante, en el entorno de los niveles registrados en los años inmediatamente anteriores. El dato positivo está en los allanamientos, que disminuyen significativamente (del 25,8 % al 16,2 % de las reclamaciones resueltas), algo que, contrariamente a lo que podría parecer a simple vista, permite suponer, siempre que no venga acompañada de un aumento en los informes favorables al reclamante, que los servicios de atención al cliente han funcionado de una manera más eficiente, resolviendo, en primera instancia, las controversias más claramente a favor del cliente, sin requerir la mediación del DCMR.

La tercera y última alternativa que ofrece la *Memoria de Reclamaciones, 2017* para evaluar cualitativamente las reclamaciones presentadas es el índice de rectificación de las entidades bancarias ante informes del DCMR contrarios a sus intereses. Aun entendiendo la dificultad que, en ocasiones, entraña la rectificación de las entidades y su sumisión al criterio sentado por el informe del DCMR, la no rectificación podría ser indicativa de una insuficiente voluntad de la entidad para asumir ese criterio, que es previa y sobradamente conocido. En este sentido, y al igual que ocurre con los allanamientos y en ausencia de cambios significativos en otras variables, unas mayores tasas de rectificación son bienve-



Vista general de la antigua sala del Archivo Histórico.

nidas en la medida en que, finalmente, suponen resolver la controversia a favor del cliente, pero, por otro lado, impulsan al departamento a incluir en sus acciones supervisoras actuaciones específicas encaminadas a inducir a las entidades a asumir sus criterios en fases anteriores del procedimiento de reclamación e incluso, ya idealmente, en su origen. Sentada esta consideración de carácter general, y sin perder de vista que hay siempre una notable dispersión en el comportamiento entre entidades, constituye una buena noticia que la media general de rectificaciones haya pasado del 36,8 % de los informes favorables al reclamante en 2016 al 62,4 % en 2017.

Además de la gama de métricas señalada, la *Memoria de Reclamaciones, 2017* ofrece, como en años anteriores, información sectorizada para evaluar el comportamiento y la evolución de las entidades en lo relativo a reclamaciones, basándose en su clasificación

en cuatro grupos (de C1 a C4), definidos en función de la cuota de mercado que tiene la entidad para determinados productos, el tipo de entidad según los registros oficiales del Banco de España y la prestación o no de servicios bancarios a personas físicas. Esta clasificación, que se toma de la seguida para definir el perfil supervisor de conducta y que fue explicada con detalle en el capítulo 4 de la *Memoria de la Supervisión Bancaria en España, 2015*, permite la comparación entre entidades más homogéneas, así como la valoración de las diferencias de comportamiento entre los propios grupos, y pone en directa relación el comportamiento de las entidades en la resolución de reclamaciones con la estrategia supervisora del departamento.

La *Memoria de Reclamaciones, 2017* también se detiene en la actividad consultiva desarrollada por el DCMR, actividad íntimamente ligada a la resolución de reclamaciones, pues, a menudo, la consulta constituye un paso previo a la reclamación e ilustra en buena medida uno de los servicios más directos que ofrece el Banco de España a los ciudadanos. De la mano, por tanto, de las reclamaciones, las consultas —telefónicas y escritas— han aumentado en 2017, de 33.595 a 41.056, siendo este incremento íntegramente imputable a las primeras.

Por lo demás, y habiendo sido ya publicada la *Memoria de la Supervisión Bancaria en España, 2017*, es recomendable acudir a esta fuente —y, en concreto, a su capítulo 4— para obtener una visión más completa del proceso de reclamaciones, dado que este, en determinadas ocasiones, pone de relieve la existencia de incumplimientos normativos por parte de las entidades supervisadas que pueden desembocar en actuaciones y medidas de carácter supervisor. En este sentido, es innegable el notable valor que aporta el análisis del número, la tendencia y el contenido de las reclamaciones a las labores supervisoras que lleva a cabo el DCMR.

Una circunstancia relevante de la que da cuenta esta *Memoria de Reclamaciones* es que, en el plano normativo, y en relación con la gestión de reclamaciones planteadas por consumidores, el 2 de noviembre de 2017 se promulgó la Ley 7/2017, instrumento normativo por el 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. Implica un claro punto de inflexión en el marco de la gestión de reclamaciones entre consumidores y comerciantes, en general, y de la clientela bancaria con sus proveedores de servicios financieros, en particular. Conviene tener presente aquí que, en tanto la referida norma solo afecta a los conflictos de consumidores, todo conflicto de no consumidores debe seguir tramitándose por lo dispuesto en la *Orden ECC/2502/2012*.

Para el sector financiero, el legislador prevé un mandato muy específico en la disposición adicional primera, titulada «Las entidades de resolución alternativa en el ámbito de la actividad financiera», en cuyo apartado 1 se establece que, para la resolución, con carácter vinculante o no, de litigios de consumo en el sector financiero, será creada por ley, y comunicada a la Comisión Europea, tras su acreditación por la autoridad competente, una única entidad, con competencias en este ámbito. En este sentido, el apartado 2 señala que «El Gobierno remitirá a las Cortes Generales, en el plazo de ocho meses desde la entrada en vigor de esta ley, un proyecto de ley que regule el sistema institucional de protección del cliente financiero, así como su organización y funciones».

Junto con dicha autoridad única, las restantes entidades acreditadas que den cobertura a reclamaciones de consumo de todos los sectores económicos podrán conocer igualmente

de este tipo de litigios, siempre que ambas partes se hayan sometido voluntariamente al procedimiento.

En el ínterin, el régimen transitorio establecido en el apartado 3 de la referida disposición adicional requiere de los servicios de reclamaciones de Banco de España, de la Comisión Nacional del Mercado de Valores y de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, regulados en el artículo 30 de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, que acomoden su funcionamiento y procedimiento a lo previsto en la referida ley y, en especial, que garanticen su independencia organizativa y funcional en el seno del organismo donde estén incardinados, con el fin de poder ser acreditados como entidad de resolución alternativa de litigios financieros. A fin de lograr tal acomodo, el servicio de reclamaciones que se presta por el Banco de España dentro del seno organizativo del DCMR ha trabajado conjuntamente con los servicios homólogos de la Comisión Nacional del Mercado de Valores y de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones a fin de adaptar todas aquellas previsiones de su orden de procedimiento a la vigente regulación, de forma y manera que los consumidores que se relacionen con entidades de crédito tengan a su disposición un procedimiento alineado, dentro del marco institucional y público en que se incardinan, con las previsiones de la Ley 7/2017. En las páginas que siguen (en concreto, en el capítulo 2) se da cumplida cuenta de las novedades más significativas.

No puede terminarse esta introducción a la *Memoria de Reclamaciones, 2017* sin recordar que en ese año ha tenido lugar el trigésimo aniversario del inicio de las actuaciones del Servicio de Reclamaciones del Banco de España, antecedente del actual DCMR, y congratularse por tal efemérides. La aparición en España de un servicio, entre los pioneros en Europa, encargado de la resolución de los conflictos entre las entidades financieras y sus clientes se encuadró dentro de un proceso de liberalización de los tipos de interés y de las comisiones que, iniciado en 1981, culminó con la *Orden Ministerial de 3 de marzo de 1987, sobre liberalización de tipos de interés y comisiones, y normas de actuación de las entidades de depósito*, norma que, junto con las circulares del Banco de España que la desarrollaron, se configura como el antecedente más directo de la regulación actual. Con estas disposiciones se materializó una nueva orientación —en sustitución del fuerte intervencionismo anterior—, según la cual el principio general de libertad de precios de los productos y servicios bancarios se complementaba con un abanico de normas de protección del consumidor por la vía de la transparencia en las relaciones de estos con las entidades.

La orden citada dispuso la creación, en el Banco de España, de un servicio de reclamaciones, encargado de recibir y tramitar las que pudieran formular los clientes de las entidades de depósito sobre las actuaciones de estas que pudieran quebrantar las normas de disciplina, o las buenas prácticas y usos bancarios, en las operaciones que les afectasen, facultando al Banco de España para regular su organización y funcionamiento, y ordenando el inicio de sus actuaciones el 1 de septiembre de 1987.

El nuevo servicio se encuadró inicialmente como una unidad de trabajo dentro de los Servicios Jurídicos del Banco de España. Posteriormente, con el transcurso de los años, el volumen de actividad desarrollada aconsejó configurarlo como un servicio independiente, adscrito directamente a la Secretaría General del Banco de España. Finalmente, ya más recientemente, en 2013 y 2014, el Banco consideró oportuno dar un tratamiento unitario a sus competencias en materia de supervisión de conducta de mercado, transparencia informativa, buenas prácticas, publicidad, información a consumidores, educación financiera, resolución de conflictos y otras similares, por entender que están fuertemente interrelacio-

nadas y que son muy relevantes. Así, tomó la decisión de crear, a partir del Servicio de Reclamaciones, el DCMR, que centraliza, bajo la responsabilidad de la Secretaría General, las competencias del Banco de España en las materias citadas.

A lo largo de estos 30 años, el Servicio de Reclamaciones, primero, y el DCMR, después, han resuelto 265.799 reclamaciones y 418.471 consultas (37.333 escritas y 381.138 telefónicas) presentadas por los clientes y usuarios de servicios financieros. Y, adicionalmente al hecho de que la tramitación y resolución de unas y otras haya podido contribuir a la resolución de disputas singulares, es preciso resaltar aquí, por un lado, el gran valor que han aportado a la creación de una doctrina sobre buenas prácticas bancarias, de la que el capítulo 3 de esta *Memoria de Reclamaciones, 2017* es una buena muestra, y, por otro, su enorme contribución a los procesos de supervisión de conducta y transparencia, en la medida en que con frecuencia revelan la existencia de incumplimientos normativos por parte de las entidades supervisadas.