

# Introducción



De acuerdo con lo previsto en la Orden de 3 de marzo de 1987 que lo creó, el sistema de reclamaciones nació con la vocación de ofrecer un mecanismo de análisis de las disputas entre los bancos y su clientela que sirviera de base para su resolución. Esta función siempre ha cumplido, y sigue cumpliendo, un servicio público que proporciona un canal directo a todo tipo de ciudadanos para otorgar una atención personalizada y especializada, mejorando las relaciones entre los bancos y sus clientes. Pero el sistema ha ido evolucionando y, además, muestra una potencialidad informativa cada vez mayor, de manera que, para el Banco de España, y en particular para el Departamento de Conducta de Entidades (DCE), se ha convertido en un elemento básico en la adquisición de conocimiento en el ámbito de la supervisión de conducta y en 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.

Por esta razón, la *Memoria de Reclamaciones* nunca se ha limitado al mero cumplimiento del mandato legal. En efecto, aunque la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero, impone al Banco de España la obligación de elaborar y publicar, con carácter anual, un resumen estadístico de las consultas y reclamaciones atendidas y de los criterios mantenidos y aplicados por el DCE en la resolución de estas últimas, la tarea se ha llevado más allá de la sucinta presentación de las cifras y del listado de los criterios de buena práctica. En este sentido, las sucesivas memorias aportan un análisis riguroso de unas y de otros, convirtiéndose así en un repositorio de información cualificada que sirve para seguir los comportamientos más habituales de oferentes y demandantes en la provisión de servicios bancarios y de pago, todo ello con las finalidades últimas de, por un lado, establecer los mejores estándares de conducta para las entidades y, por otro, contribuir a la educación financiera de los ciudadanos.

La *Memoria de Reclamaciones 2020* no constituye una excepción y realiza un notable esfuerzo, en cantidad y en calidad, para compilar, consolidar y clarificar algunos de los criterios de buena práctica que se aplican en la resolución de reclamaciones y para exponerlos de manera que resulten, al tiempo, didácticos y útiles. Dentro de esta tarea, que se sustancia fundamentalmente en el capítulo 2, destaca la sección dedicada a los préstamos hipotecarios, cuya relevancia es siempre obvia por su contenido y alcance, pero que en 2020 adquiere un matiz especial, al tratarse del primer año completo en el que ha estado plenamente vigente la nueva regulación de transparencia que introdujo la Ley 5/2019. También se ve afectada por novedades regulatorias la sección dedicada a la comercialización y a la transparencia de las tarjetas *revolving*, otro producto que es fuente habitual de reclamaciones y sobre el que, además, ha habido en 2020 un pronunciamiento

judicial relevante. Del resto de los contenidos del capítulo 2, y por la creciente incidencia en sede de reclamaciones, merecen ser citados en esta introducción tres. En primer lugar, los que se refieren a los fraudes virtuales y con tarjetas, muy ligados al mayor uso de medios de pago digitales que parece haber propiciado la pandemia. En segundo lugar, los relacionados con las cuentas de pago, que incluyen tanto los relativos a novedades en las comisiones que aplican las entidades —comisión por retirada de efectivo, nuevas metodologías de cálculo y devengo de la comisión de mantenimiento de cuenta, etc.— como los que tienen que ver, en general, con el acceso a la cuenta de pago básica. Y, por último, los relativos a la prestación de servicios al público en oficinas y puntos de venta —incluido aquí el acceso al efectivo—, en un contexto de reducción de puntos de atención y, en algunos casos, de limitaciones de horarios de atención por parte de las entidades bancarias, con especial incidencia en áreas rurales y en riesgo de despoblación.

El capítulo 2 también se detiene, finalmente, como no podría ser de otra manera, en el análisis de las reclamaciones derivadas de las medidas tomadas por el Gobierno para paliar los efectos económicos de la pandemia, y en particular de las relacionadas con la denegación de solicitudes para acceder a las moratorias crediticias.

En un mundo financiero dinámico, en constante cambio, transformación y adaptación a nuevas realidades y necesidades, con frecuencia los avances se adelantan a la regulación. En este contexto, los criterios de buenas prácticas constituyen una herramienta de *soft law* de indudable valor y con una doble vocación: por un lado, la de coadyuvar a la mejora de la normativa existente y, por otro, la de orientar y ponderar la conducta de las entidades para con sus clientes, teniendo muy presente que los cambios tanto organizativos como de políticas comerciales que llevan a cabo las entidades de crédito son, con respecto a la legislación sectorial, admisibles dentro del marco de la libertad de empresa.

Con el apoyo adicional de algunas herramientas de utilidad práctica, como son las referencias al comparador de comisiones y a los simuladores del Portal del Cliente Bancario, así como de determinadas píldoras explicativas sobre diversos aspectos relacionados con la normativa vigente y con algunos pronunciamientos jurisprudenciales de interés, el repositorio de criterios de buena práctica que es su capítulo 2 convierte la *Memoria de Reclamaciones* en una referencia básica en materia de transparencia bancaria para el público, los reguladores, las entidades, los profesionales del derecho y de la consultoría, los puntos de atención a consumidores, los medios de comunicación e incluso, en ocasiones, los propios órganos judiciales. La Memoria adquiere así una vis formativa y se convierte en una herramienta de educación financiera, una utilidad que resulta adicional a la que, indudablemente, presta para las entidades y para la supervisión de su conducta.

Repasados los principales contenidos en lo relativo a los criterios seguidos para la resolución de reclamaciones, procede introducir brevemente los datos

estadísticos y de actividad que, respecto a estas, se recogen en el primer capítulo. Destaca, en primer término, el aumento experimentado por la cifra de reclamaciones atendidas (un 45,6 %), pasando de las 14.638 de 2019 a las 21.320 registradas en 2020. Curiosamente, esta cifra coincide prácticamente con la media de reclamaciones anuales de los diez últimos años, cuya serie completa puede apreciarse en el gráfico 1.3. Es importante tener presente que las cifras de reclamaciones mensuales de 2020 muestran una clara tendencia al alza y que esta tendencia se refuerza en la primera parte de 2021, con casi 13.000 reclamaciones en el primer cuatrimestre, de manera que no es descartable que este año la cifra de reclamaciones se quede muy cerca de los máximos históricos de 2013, 2014 y 2017. Y estas evoluciones y tendencias ponen de manifiesto, de nuevo, la erraticidad del flujo de reclamaciones que llegan al Banco de España. La experiencia demuestra que la cifra anual de reclamaciones está muy condicionada por factores como, entre otros, el anuncio o la implementación de nuevas regulaciones, la expansión de noticias sobre productos bancarios o sobre circunstancias acaecidas en el mercado financiero y la existencia de actuaciones o pronunciamientos judiciales que afectan a las prácticas de comercialización de las entidades financieras; todo ello deriva en un efecto llamada, al generar expectativas de obtención de resoluciones favorables en las reclamaciones. Esta condicionalidad del flujo de reclamaciones debe asumirse, pues, como un hecho cierto, y obliga al sistema de resolución a ganar eficiencia y flexibilidad con la finalidad de acomodar eventuales circunstancias exógenas que puedan afectar, al alza o a la baja, a las cifras de entrada.

Por lo que respecta a las materias objeto de disputa, en 2020 se han confirmado las tendencias que ya se apuntaban en la parte final de 2019 y que se recogieron en la Memoria de ese año: la pérdida de peso relativo de las reclamaciones relacionadas con la contratación hipotecaria y la creciente relevancia de las reclamaciones relativas a la comercialización y al uso de tarjetas. Las hipotecarias han supuesto en 2020 un 26,9 % del total de las reclamaciones recibidas, mientras que en 2019 fueron el 30,5 %, cifras ambas muy alejadas de los registros del 54 % y 81,4 % correspondientes a 2018 y 2017, respectivamente. No obstante, en términos absolutos, en 2020 la hipotecaria sigue siendo la materia sobre la que hay más reclamaciones, si bien las relacionadas con tarjetas han crecido significativamente (un 114,7 %) con respecto a 2019 y alcanzan ya una cifra muy próxima a aquellas, el 26,4 % del total. Las reclamaciones por tarjetas han aumentado especialmente en la subcategoría de operaciones fraudulentas (un 138,6 %) y, aún con mayor fuerza, en la de *revolving* (un 212 %).

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 una valoración ideal debería contemplar todas ellas en conjunto. La primera alternativa que encontrará el lector 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 —circunstancia, por cierto, en absoluto baladí y que incluye la imposibilidad de que este se pronuncie sobre la abusividad de cláusulas contractuales o interprete estas—, 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 servicios de atención al cliente (SAC) de las entidades y, más en general, en la valoración supervisora de la conducta de las entidades. A menor número de reclamaciones, mejor valoración, 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. El detalle de cómo inciden las reclamaciones en esta valoración puede encontrarse en el recuadro 1.4.

Una segunda alternativa consiste en analizar el sentido del informe del DCE en combinación con las rectificaciones de las entidades (véanse esquema 1.4 y gráfico 1.16). 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. Y, ya como tercera alternativa, se analizan las rectificaciones de la entidad, que pueden ser previas a la resolución, mediante informe, de la reclamación —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 2020, como se verá, un porcentaje elevado del total de las reclamaciones resueltas —el 69,4 %— 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 1.17), cuando, tras la crisis financiera, se refuerzan los mecanismos de regulación y 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. Pero, por otro lado, lleva 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.

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 1.18 a 1.20, respectivamente, se posicionan las entidades en relación con cada una de las materias citadas. Finalmente, la *Memoria de Reclamaciones 2020* ofrece, como ya es tradicional, información sectorizada para evaluar el comportamiento y la evolución de las entidades en lo relativo a reclamaciones, basándose en su clasificación supervisora en cinco grupos (de C1 a C5), 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, 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 DCE.

Al igual que en el caso de las reclamaciones, la actividad de consultas es abordada por la Memoria en dos apartados diferentes. Por un lado, la primera parte del capítulo 1 muestra el detalle de los datos estadísticos de esta actividad, que en 2020 registró un notable aumento respecto al año precedente. En efecto, la cifra de 46.884 consultas —6.261 escritas y 40.623 telefónicas— es un 53,9% superior a la registrada en 2019, porcentaje de incremento que supera, incluso, el experimentado por las reclamaciones (45,6%). En ambos tipos de consultas se registró un agudo pico en abril, relacionado con las necesidades de información sobre las consecuencias de las medidas adoptadas por las autoridades tanto sanitarias —confinamiento y consecuente imposibilidad de acceso por los ciudadanos a la prestación física de servicios bancarios y de pago— como económicas —alcance de las moratorias crediticias—. En todo caso, aun depurando esta incidencia puntual, las cifras de consultas atendidas se han mantenido a lo largo de todo el año 2020 por encima de las del precedente. Y, por otro lado, la *Memoria de Reclamaciones 2020* contiene también un capítulo —el tercero y último— dedicado a recoger el contenido de las consultas escritas más habituales. La actividad consultiva desarrollada por el Banco en beneficio de los ciudadanos tiene una importancia que

en absoluto debe tomarse como secundaria, y, de hecho, en la situación de crisis que vivimos, y en especial en su episodio más intenso de la primavera de 2020, se ha reivindicado como una potente herramienta de información y orientación al ciudadano, y, en ocasiones, incluso como un catalizador para reconducir la relación de los clientes con las entidades en los casos de desencuentro. Este álgido episodio ilustra a la perfección la utilidad de uno de los servicios más directos que ofrece el Banco de España a los ciudadanos.

Conviene tener presente que la actividad consultiva está íntimamente unida a la función de atención y resolución de reclamaciones, de manera que las preocupaciones que transmiten los consultantes son casi idénticas a las que vienen de los reclamantes; además, en muchas ocasiones la consulta constituye un paso previo a la reclamación y, en otras, la evita, de manera que no es posible valorar la evolución de las unas sin tener presente la de las otras. No hay que olvidar tampoco que ambas funciones del Banco —consultas y reclamaciones— entroncan con su labor de información y educación financiera, que se materializa, principalmente, a través del Portal del Cliente Bancario y del Plan de Educación Financiera, que el Banco promueve junto con 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 reclamaciones relacionadas sobre 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 iluminan las estrategias de educación financiera y digital dirigidas a los ciudadanos.

Por lo demás, interesa realizar dos apuntes finales. El primero, incidir en el indiscutible valor que aporta el análisis del número, la tendencia y el contenido de las reclamaciones a las labores supervisoras que lleva a cabo el DCE; habiendo sido ya publicada la *Memoria de Supervisión 2020*, es recomendable acudir a esta fuente —en concreto, a su capítulo 4— para obtener una visión más completa del proceso de reclamaciones, dado que esta, 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. Y el segundo, poner en relación la *Memoria de Reclamaciones* con el Plan Estratégico 2020-2024 del Banco de España, en el sentido de que se incardina con los valores reconocidos por este —independencia, transparencia, integridad, excelencia y, muy especialmente, servicio público— en la pretensión de generar mayor confianza en el Banco de España y más valor para la sociedad.