

35 aniversario del Servicio de Reclamaciones

La publicación de la presente *Memoria de Reclamaciones*, correspondiente a 2021, viene a coincidir en el tiempo con el trigésimo quinto aniversario de la creación y puesta en marcha, en 1987, del Servicio de Reclamaciones del Banco de España.

Se trata de un servicio que puede considerarse pionero en Europa, junto con el *Ombudsman* inglés, encargado desde entonces del análisis de los conflictos entre las entidades financieras y sus clientes, como una pieza adicional en el proceso de liberalización de los tipos de interés y de las comisiones, que tuvo su inicio en la Orden de 17 de enero de 1981, sobre liberalización de tipos de interés y dividendos bancarios y financiación a largo plazo, para culminar con la Orden de 3 de marzo de 1987, sobre liberalización de tipos de interés y comisiones, y normas de actuación de las entidades de depósito. Esta norma, junto con otras posteriores, y las circulares del Banco de España que las desarrollaron, vinieron a configurar un nuevo enfoque regulatorio en el que el principio general de libertad de precios de los productos y servicios bancarios se complementaba con un abanico de normas de protección de la clientela, por la vía de la transparencia en sus relaciones con las entidades.

En este marco, la Orden de 3 de marzo de 1987 dispuso la creación, en el Banco de España, del 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 ordenación y disciplina, o las buenas prácticas y usos bancarios. La orden facultaba al Banco de España para regular su organización y funcionamiento, fijando como fecha para el inicio de sus actuaciones —como así ocurrió— el 1 de septiembre de 1987.

El nuevo servicio se encuadró inicialmente como una unidad de trabajo dentro de los Servicios Jurídicos (actual Departamento Jurídico) del Banco de España. Posteriormente, en el año 2000, el volumen de actividad desarrollada aconsejó configurarlo como un servicio independiente, adscrito directamente a la Secretaría General del Banco de España. En 2013, el Banco consideró necesario dar un tratamiento unitario a sus competencias en materia de supervisión de conducta de entidades, transparencia informativa, buenas prácticas, publicidad, información a consumidores, educación financiera, tratamiento de reclamaciones, consultas y otras similares, entendiendo su fuerte interrelación y creciente relevancia. Así, en junio de ese año tomó la decisión de crear, a partir del Servicio de Reclamaciones, el Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones (hoy Departamento de Conducta de Entidades), que centraliza las competencias del Banco de España en las materias citadas y que, en mayo de 2022, se ha integrado en la nueva Dirección General de Conducta Financiera y Billetes del Banco de España.

A lo largo de estos 35 años, el Servicio de Reclamaciones ha sido testigo directo de la evolución de las controversias planteadas por los clientes en un entorno de constante evolución, pues en este período los servicios financieros se han generalizado y digitalizado, adaptándose a las cambiantes necesidades de la sociedad: han aparecido nuevos tipos de entidades, nuevos operadores y nuevos mercados, e incluso se han tenido que adaptar a un ámbito temporal de tipos de interés negativos. Y en este entorno cambiante, la detección de los problemas y lagunas que pueden ofrecer las normas o la ausencia de ellas encuentra su primer indicador empírico, desde una perspectiva cuantitativa y cualitativa, en el análisis de las reclamaciones planteadas por los ciudadanos.

A la vista de estos cambios en el sector financiero, han sido muchos los productos y servicios a los que el legislador ha debido prestar atención, en la mayor parte de las ocasiones transponiendo normativa europea. Este ha sido el caso, entre otros, de los servicios de pago y de los contratos de crédito inmobiliario y de crédito para consumo, cuya normativa reguladora se ha actualizado.

Por su parte, las sucesivas crisis financieras han puesto también el foco regulatorio en los colectivos más vulnerables, lo que ha afectado a materias como la protección de deudores hipotecarios sin recursos, el acceso gratuito a la cuenta de pago básica bajo determinadas condiciones o las medidas extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

En estos 35 años como testigo directo de la actividad financiera de los ciudadanos españoles, el Banco de España ha tramitado cerca de 400.000 reclamaciones presentadas por los clientes y usuarios de servicios financieros. Sin duda, este es el primer valor de la aportación de este servicio a la sociedad: crear una estructura sólida, ágil y eficaz que, dentro del ámbito de actuación que establece la normativa, permite, por un lado, canalizar la resolución de las disputas entre las entidades y los ciudadanos y, por otro, analizar la actuación de las entidades en las disputas singulares y obtener una información sobre su conducta, de un gran valor supervisor.

En el cuadro y el gráfico adjuntos pueden apreciarse tanto el volumen total como el acumulado, año tras año, de reclamaciones desde la puesta en marcha del servicio en 1987. Se aprecia un significativo y, por lo general, sostenido incremento en el número de reclamaciones, aunque destacan los incrementos de algunos años recientes; entre ellos, el que ocupa esta Memoria —2021—, cuyos factores explicativos se tratan en el texto principal.

Como puede apreciarse en la ya dilatada experiencia de tratamiento y resolución de reclamaciones por este servicio, pueden distinguirse varias etapas. La primera abarcaría desde el inicio de su actividad hasta el año 2000, donde el número de reclamaciones no llega a las 3.000 anuales. La segunda sería de 2001 a 2008, donde las reclamaciones anuales oscilan entre las 3.500 y las 7.500. La tercera y

Cuadro 1

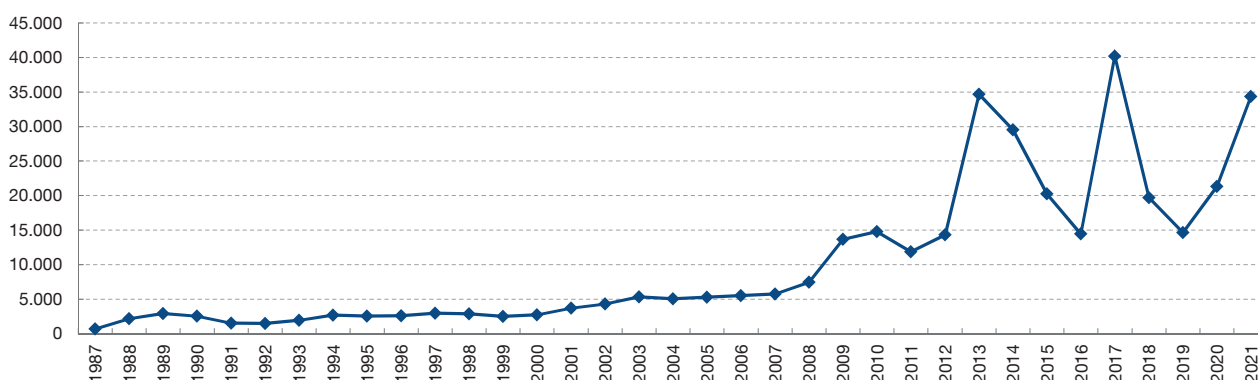
NÚMERO DE RECLAMACIONES PRESENTADAS DURANTE ESTOS 35 AÑOS

Año	Número de reclamaciones	
	Individual	Acumulado
1987 (a)	663	663
1988	2.159	2.822
1989	2.902	5.724
1990	2.547	8.271
1991	1.517	9.788
1992	1.461	11.249
1993	1.916	13.165
1994	2.667	15.832
1995	2.526	18.358
1996	2.558	20.916
1997	2.929	23.845
1998	2.834	26.679
1999	2.498	29.177
2000	2.730	31.907
2001	3.684	35.591
2002	4.288	39.879
2003	5.313	45.192
2004	5.050	50.242
2005	5.243	55.485
2006	5.473	60.958
2007	5.736	66.694
2008	7.449	74.143
2009	13.640	87.783
2010	14.760	102.543
2011	11.861	114.404
2012	14.313	128.717
2013	34.645	163.362
2014	29.528	192.890
2015	20.262	213.152
2016	14.462	227.614
2017	40.176	267.790
2018	19.695	287.485
2019	14.638	302.123
2020	21.320	323.443
2021	34.330	357.773

FUENTE: Banco de España.

a Se ofrecen datos desde el 1 de septiembre hasta el 31 de diciembre de 1987.

más extensa corresponde a los 13 últimos años (entre 2009 y 2021), ya con elevados niveles de actividad y con grandes oscilaciones entre el mínimo de 11.861 en 2011 y el máximo de 40.176 en 2017 (principalmente, debido a reclamaciones por gastos de formalización), con grandes picos también en 2013 y 2014 (reclamaciones por cláusulas suelo) y en 2021, el correspondiente a la presente Memoria.

EVOLUCIÓN DE LAS RECLAMACIONES PRESENTADAS DURANTE ESTOS 35 AÑOS

FUENTE: Banco de España.

NOTA: Para 1987 se ofrecen datos desde el 1 de septiembre hasta el 31 de diciembre.

Al margen del volumen de actividad durante estos 35 años, en un plano cualitativo cabe recordar que el Servicio de Reclamaciones fue cofundador, en 2001, de la red FINNET, red que fomenta la cooperación entre los servicios nacionales de resolución de conflictos en el área de los servicios financieros, dentro del Espacio Económico Europeo, y que facilita el acceso a procedimientos de resolución alternativa de litigios transfronterizos referidos a la prestación de servicios financieros.

Junto con su actividad como sistema de resolución alternativa de litigios —en terminología tomada de la Ley 7/2017, de 2 de noviembre, 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 Servicio de Reclamaciones despliega también, desde 2003, una intensa función consultiva, que se ha traducido en la atención de más de 600.000 consultas, escritas y telefónicas, formuladas en su mayor parte por ciudadanos. Las consultas escritas se resuelven en el plazo máximo de un mes desde su presentación, mientras que las telefónicas pretenden poner a disposición de los ciudadanos una respuesta inmediata a sus dudas sobre los productos y los servicios bancarios y de pago.

Con independencia del servicio directo que ambas líneas de actividad —reclamaciones y consultas— suponen para los ciudadanos y las empresas, en términos tanto de información como de resolución de disputas, es muy relevante recordar, por un lado, el gran valor que aporta esta función del Banco de España a la creación de una doctrina sobre buenas prácticas bancarias, anualmente publicada y actualizada a través de sus memorias anuales y que palía los eventuales vacíos legales que pudiera haber en este campo, y, por otro, su enorme contribución a la mejora

regulatoria, mediante la incorporación de un buen número de sus criterios a la normativa de ordenación y disciplina. E, igualmente, se hace preciso subrayar la contribución del proceso de resolución de reclamaciones a la supervisión de conducta y transparencia, que permite el control y la vigilancia del sector financiero sometido a la supervisión del Banco de España.