

Introducción

De acuerdo con el mandato establecido en la *Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de medidas de reforma del sistema financiero*, artículo 30, apartado 4, el Banco de España debe elaborar y publicar, con carácter anual, un resumen estadístico de las consultas y reclamaciones atendidas y de los criterios mantenidos y aplicados por el Departamento de Conducta de Mercado y Reclamaciones (DCMR¹) en la resolución de estas últimas. Al igual que las precedentes, esta *Memoria de Reclamaciones 2019* no se conforma con la mera presentación de datos y cifras y del listado de los criterios de buena práctica, sino que pretende ser más ambiciosa y ofrece una pieza de información cualificada que sirve para el análisis de los comportamientos más habituales de oferentes y demandantes en la provisión de servicios bancarios y de pago, todo ello con la finalidad última de contribuir a la mejora de la conducta de las entidades y a la educación financiera de los ciudadanos.

Consciente de esta doble finalidad, esta edición 2019 de la Memoria aporta un importante trabajo, en cantidad y en calidad, para consolidar y clarificar algunos de los criterios que aplica el DCMR. En este sentido, merecen ser citados, someramente, en esta introducción algunos relativos a transacciones habituales de los clientes que generan frecuentes malentendidos con las entidades, como es el caso de la aportación de documentación por herederos ante las entidades bancarias o el de la calibración de las restricciones sobre la apertura o la operativa de cuentas de pago adoptadas por las entidades en cumplimiento de exigencias derivadas de la normativa de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, así como, también, otros criterios en los que la necesidad del ajuste viene catalizada por alguna decisión judicial, como es el caso del tratamiento de la habitualmente denominada «comisión por reclamación de posiciones deudoras», objeto de una reciente sentencia del Tribunal Supremo. Por lo demás, el capítulo de criterios, escrito de un modo muy didáctico, aporta explicaciones detalladas sobre nuevas piezas regulatorias —la nueva normativa sobre contratos de crédito inmobiliario constituye una buena muestra y un centro obvio de interés para el sistema de reclamaciones— y, además, contiene, como en años anteriores, una pieza de consulta de gran valor para los ciudadanos más vulnerables, como es el apartado dedicado al Código de Buenas Prácticas para la reestructuración viable de las deudas con garantía hipotecaria sobre la vivienda habitual.

¹ Ya en 2020, la denominación ha pasado a ser *Departamento de Conducta de Entidades*, pero, por coherencia con la referencia de cierre de la Memoria (31 de diciembre de 2019), se ha mantenido en esta la denominación existente en aquella fecha.

Con estas y otras adiciones, la colección de criterios de buena práctica que se ha ido conformando a través de las sucesivas memorias de reclamaciones revaloriza su papel de referencia básica en materia de transparencia bancaria, de manera que, adicionalmente al uso que de aquellos hace el propio DCMR en su tarea supervisora de la conducta de las entidades, son cada vez más utilizados no solo por las entidades, las firmas de abogados, las consultoras o la red de puntos de atención a consumidores, sino también por los propios clientes de las primeras. La *Memoria de Reclamaciones* se convierte así en una herramienta formativa, en la medida en que también contribuye, como se ha dicho, a la educación financiera de los ciudadanos.

La estructura de la publicación no sufre variación con respecto a la ya conocida. A la presentación del gobernador y a esta introducción les sigue el capítulo 1, centrado en los datos y en el que se recogen un resumen estadístico de las consultas y reclamaciones atendidas, y una serie de recuadros y esquemas intercalados que permiten conocer mejor el trámite, la resolución y la valoración supervisora de las reclamaciones. De los capítulos siguientes, el 2 está dedicado a la descripción detallada de los criterios mantenidos en la resolución de reclamaciones (es el capítulo de mayor longitud) y, finalmente, el 3 cierra la *Memoria de Reclamaciones 2019* con las consultas relevantes recibidas de los ciudadanos, en materia de transparencia bancaria.

La cifra de reclamaciones atendidas por el DCMR en 2019 (14.638) se queda en las tres cuartas partes de la correspondiente a 2018 y, de este modo, arroja un registro adicional de volatilidad a la serie de los diez últimos años. En efecto, si del gráfico 1.2 se toman las reclamaciones anuales registradas desde 2010, se observa una tendencia errática, con un máximo —en 2017— superior en 3,5 veces al mínimo —de 2011—. La serie así conformada apunta a una media anual de 21.500 reclamaciones, lo que colocaría la cifra de 2019 muy alejada —por debajo— de aquella. No cabe duda de que, como parece lógico, la cifra anual de reclamaciones está muy condicionada por la aparición en los medios y la rápida expansión de noticias acerca de diversos aspectos de la contratación bancaria y de que esto produce un efecto llamada, al generar expectativas de obtención de resoluciones favorables en las reclamaciones. Y, en este sentido, el flujo de reclamaciones aparece muy relacionado con la existencia de determinadas sentencias judiciales que afectan a las prácticas de comercialización de préstamos hipotecarios. Si de la serie 2010-2019, que se presenta en el referido gráfico 1.2, se extraen las cifras correspondientes a los años 2013 y 2014, directamente afectadas por las sentencias del Tribunal Supremo sobre la inclusión de cláusulas suelo en los contratos de préstamo hipotecario, y se hace lo mismo con las relativas a 2017, muy relacionadas con la sentencia sobre la atribución de los gastos de formalización de tales préstamos, la serie resultante resulta mucho más estable y, en tal escenario teórico, la cifra de reclamaciones de 2019 no resultaría muy distinta —apenas un 7 % menor— de la media de los, en este caso, siete años anteriores.

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 disparen las cifras a niveles incluso más elevados que los picos vistos en los referidos años 2013, 2014 y 2017. En este sentido, y aunque las cifras del primer cuatrimestre de 2020 no reflejan aún el efecto que pueda tener la actual situación de pandemia, y en especial la conflictividad que se pueda derivar de la implementación de las medidas paliativas (léase moratorias crediticias, dirigidas a que las familias y los autónomos puedan afrontar las pérdidas transitorias de ingresos), se percibe ya un notable incremento con respecto a similar período de 2019 (de 3.102 a 6.007 reclamaciones), que confirma un perfil ascendente que arranca inmediatamente después del verano pasado. Las cifras de esta primera parte de 2020 también corroboran un cambio en la composición de las reclamaciones, que también viene de 2019 y que, por primera vez en siete años, indica que la comercialización de préstamos hipotecarios está dejando de ser la materia más reclamada, en favor de la contratación y operativa con tarjetas. En todo caso, conviene tener presente que existen circunstancias relativas a la contratación hipotecaria cuyo impacto es muy difícil de estimar.

Las páginas que siguen ofrecen varias opciones analíticas para valorar la evolución de las reclamaciones presentadas ante el Banco de España. 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, 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 un elemento importante de la valoración que realiza el DCMR 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 esquema 1.7.

Una segunda alternativa consiste en analizar el sentido del informe del DCMR en combinación con las rectificaciones de las entidades (esquema 1.4 y gráfico 1.18). 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 una vulneración de la normativa de transparencia o de las buenas prácticas bancarias. La evolución positiva de este indicador es, por tanto, bienvenida. Y, tras esto, deben analizarse las rectificaciones de la entidad, que pueden ser previas a la resolución, mediante informe de la reclamación (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 2019, como se verá, un porcentaje elevado del total de las reclamaciones resueltas —el 73,1 %— finalizó en un sentido favorable a los intereses del reclamante.

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 DCMR. 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 DCMR al recibir la reclamación de su cliente y, por otra, rectifican su actuación en mayor medida una vez que el cliente ha acudido al DCMR, 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 el SAC) o, incluso, haberla evitado con una conducta más diligente en el trato con sus clientes. Un elemento 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 —los préstamos hipotecarios, los depósitos a la vista y las tarjetas—, y donde se posicionan las entidades en sendos gráficos (1.19 a 1.21), que se corresponden con las materias citadas.

Además de las métricas señaladas, la *Memoria de Reclamaciones 2019* 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 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 departamento.

No por abordarse al final de la Memoria (en su último capítulo), debe concluirse que la actividad consultiva desarrollada por el DCMR en beneficio de los ciudadanos tiene una importancia menor; de hecho, una situación de crisis como la que estamos viviendo ha permitido constatar su utilidad como mecanismo inmediato de información y orientación al ciudadano y, de alguna forma, como punto de apoyo para reconducir la relación de los clientes con las entidades. Se trata de una actividad

muy ligada a la resolución de reclamaciones, bien porque la consulta constituye un paso previo a la reclamación o, por el contrario, porque la evita, e ilustra en buena medida uno de los servicios más directos que ofrece el Banco de España a los ciudadanos. No hay que olvidar tampoco que esta función consultiva del DCMR entronca con la 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 conjuntamente con la Comisión Nacional del Mercado de Valores. El número de consultas permanece prácticamente estable —30.462 en 2019, frente a 30.013 en 2018—, si bien su distribución interna entre escritas y telefónicas ha variado ligeramente en favor de las primeras, en consonancia, probablemente, con la creciente utilización del canal telemático.

Por lo demás, y habiendo sido ya publicada la *Memoria de la Supervisión Bancaria en España 2019*, es recomendable acudir a esta fuente —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 aportan el análisis del número, la tendencia y el contenido de las reclamaciones a las labores supervisoras que lleva a cabo el DCMR y que pone de manifiesto la presentación del gobernador que incorpora esta Memoria.

