

BANCO DE ESPAÑA

**MEMORIA
DEL SERVICIO DE RECLAMACIONES
DEL BANCO DE ESPAÑA
CORRESPONDIENTE AL AÑO 1987**

Servicios Jurídicos

Depósito legal: M. 30048 - 1988

Imprenta del Banco de España

La Orden de 3 de marzo de 1987, sobre liberalización de tipos de interés y comisiones y sobre normas de actuación de las Entidades de depósito, 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 crédito sobre las actuaciones de éstas que puedan quebrantar las normas de disciplina o las buenas prácticas y usos bancarios en las operaciones que les afecten, y facultó al Banco de España para regular su organización y funcionamiento, ordenando que el inicio de sus actuaciones tuviera lugar el 1 de septiembre de 1987.

En desarrollo de este mandato legal, el Consejo Ejecutivo del Banco de España, en sesión del día 26 de mayo de 1987, creó el Servicio de Reclamaciones, y con fecha 21 de julio de 1987 dictó la Circular n.º 24, reguladora de su organización y funcionamiento, disponiendo su entrada en vigor, en la fecha señalada de su ordenación, 1 de septiembre de 1987, y residenciándolo en su Central de Madrid.

Establece la Orden Ministerial de 3 de marzo de 1987 que "anualmente se publicará una Memoria del Servicio de Reclamaciones, que deberá incluir un resumen estadístico de los expedientes tramitados, así como una descripción de las reclamaciones cuyo expediente haya concluido con informe favorable al reclamante, agrupadas en función del tipo de operaciones con las que guarden relación y con indicación de los criterios seguidos por el Servicio respecto a las cuestiones planteadas".

En cumplimiento de este mandato y para conocimiento de la actividad desarrollada por el Servicio de Reclamaciones, se formula la presente memoria de su actuación, que abarca el período comprendido desde el comienzo de su funcionamiento en 1 de septiembre de 1987 hasta el 31 de diciembre del mismo año.

I. – NUMERO DE RECLAMACIONES, SU NATURALEZA Y ENTIDADES AFECTADAS

En sus cuatro primeros meses de existencia el Servicio recibió un total de 663 reclamaciones, de las cuales habían sido cumplimentadas con archivo, al cierre de este primer ejercicio, 480, y se encontraban en tramitación 183.

La distribución por tipo de entidad ha sido:

Reclamaciones contra Bancos	403
Reclamaciones contra Cajas de Ahorro	188
Reclamaciones contra Cajas Rurales	24
Reclamaciones contra SMMD	1
Reclamaciones contra Banca Oficial	5
Reclamaciones contra otras Entidades	8
No dirigidas específicamente contra una entidad registrada	34

Además, el Servicio ha atendido en torno a un millar de consultas verbales que se le han dirigido, según se detalla más adelante.

La distribución por la naturaleza de la reclamación ha sido:

No competencia B.E.	115
Intereses de operaciones activas (costos)	74
Intereses de operaciones pasivas (rentabilidad)	31
Operaciones y gestión de valores	58
Comisiones por servicios	57
Comisiones por operaciones	36
Divisas y billetes extranjeros	15
Normas de valoración	10
Comunicaciones a clientes de las liquidaciones de intereses y comisiones	8
Situaciones de morosidad	7
Letras y pagarés del Tesoro. Bonos, obligaciones y deuda del Estado	5
Reclamaciones y consultas varias	228
Pendientes de análisis al 31-12-87	19
TOTAL	663

2. – RECLAMANTES

Aunque el Servicio está abierto tanto a personas físicas como jurídicas, el mayor número de reclamantes corresponde a las primeras, siendo las sociedades escasas.

En la práctica totalidad de los casos se ha actuado sin asistencia jurídica profesional. Como se sabe, no es exigida.

No ha existido reclamación alguna de cuantía considerable, como corresponde a la naturaleza del Servicio.

3. – TRAMITACION DE LAS RECLAMACIONES

La tramitación se ha venido desarrollando de acuerdo con la normativa establecida en la Orden Ministerial de 3 de marzo de 1987 y Circular 24/1987 del Banco de España, de 21 de julio. Dentro del procedimiento sentado por estas normas, merecen mención especial los aspectos siguientes:

– La reclamación debe hacerse siempre por escrito. Sin embargo, en determinados casos el Servicio ha atendido personalmente al reclamante a fin de alcanzar una mejor comprensión del objeto de la reclamación y argumentos en que se basaba.

– Es de significar que únicamente es posible cursar las reclamaciones dirigidas contra las entidades de crédito sometidas a la competencia del Servicio como entidades de depósito. Por dicha razón, han sido rechazadas 14 reclamaciones.

– La reclamación debe referirse a una operación concreta que afecte personalmente al reclamante. No obstante, y por razones de cortesía, el Servicio ha respondido a 67 consultas de carácter genérico o meras solicitudes escritas de información. Es probable que el incremento de asuntos, con unos medios que, aún en expansión, han de ser necesariamente limitados, obligue a que el Servicio se ciña cada vez más a sus funciones legales.

– La reclamación se examina a la luz de las normas de disciplina, usos y buenas prácticas bancarias, según está previsto en la Orden Ministerial. Ello

quiere decir que el Servicio no puede entrar a examinar las cuestiones fuera de tales ámbitos, como es el caso de disputas de puro derecho privado, la competencia de cuyo examen corresponde en exclusiva a los Tribunales de Justicia, –salvo arbitraje voluntario–, y de las que se han presentado 109 al Servicio, siendo rechazadas por tal motivo.

– Tampoco puede entrar el Servicio a examinar las reclamaciones que se refieran a hechos de contenido penal y que se encuentren sometidos a los Tribunales de esa Jurisdicción, en respeto a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, hasta tanto no recaiga en la causa resolución firme que fije los hechos. Por este motivo han sido rechazadas 18 reclamaciones.

– Obviamente, el Servicio tiene perfectamente identificado el marco legal a efectos de enjuiciar cada asunto a la luz de la disciplina bancaria. Tampoco suele ofrecer problema especial la calificación de los usos bancarios. Existe, sin embargo, en la terminología de la norma, el concepto de "buenas prácticas bancarias" que merece una consideración más detenida.

Inicialmente tal denominación puede resultar sinónima de usos bancarios, pero es evidente que el legislador ha querido distinguirlas. Este Servicio ha visto la distinción en que, en tanto que un uso bancario puede definirse como la forma habitual y generalizada de cumplirse una concreta relación entidad-cliente en una o más plazas, la buena práctica bancaria será cualquier actuación de una entidad de depósito –concreta o generalizada– en tanto se ajuste a los principios que se derivan de la recta aplicación de las normas de disciplina y de general aplicación, ponderando adecuadamente la equidad y los principios interpretativos recogidos en el artículo 3.º del Código Civil.

Resulta obvio que, en unas relaciones tan fluidas y ricas como las bancarias, la norma no puede preverlo todo. Es el Banco de España quien, en cumplimiento de sus funciones supervisoras, debe procurar la última eficacia del derecho positivo bancario para que se preserve la solvencia global del mundo financiero y se alcance el adecuado funcionamiento del sistema de pagos.

Con tales objetivos, aquella definición cuadra con las exigencias de objetividad y exclusión de la arbitrariedad a la hora de definir una actuación como

buena o mala práctica, y permite ir constituyendo un historial de cada entidad de depósito que posibilite su utilización en sus relaciones con el Banco de España.

Por todo ello, el Servicio no sólo dictamina el caso concreto, sino que, con su ocasión, formula recomendaciones con respecto a buenas prácticas que pueden tener valor general y que, como tales, pueden ser tratadas en los organismos corporativos de las entidades para que alcancen su máxima eficacia.

– La reclamación es siempre remitida a la entidad reclamada, por imperativo expreso de la Orden Ministerial, siendo la evidente finalidad de esta norma evitar eventuales supuestos de indefensión.

– De acuerdo con la normativa vigente, cuando la entidad se allane, rectificando su actuación, o el reclamante desista, no deberá emitirse el informe que pone fin al expediente de reclamación, sino que deberá archivarse éste sin más trámite. En el presente ejercicio se han producido 7 desistimientos y 42 allanamientos, en alguno de los cuales se ha provocado la rectificación de la conducta de la entidad no sólo en el caso de la reclamación, sino con carácter general.

– El expediente finaliza con un informe en el que se dictamina la adecuación de la conducta seguida por la entidad a las normas de disciplina, usos y buenas prácticas bancarias. Tal documento es entregado a las partes para que le den el uso que convenga a sus intereses, y –previa decisión del Consejo Ejecutivo del Banco de España– se remite a la autoridad competente caso de detectarse infracciones de otra naturaleza (penal, de control de cambios, de disciplina de mercado, de consumo, de competencia, de publicidad, etc.). En el caso de infracción de normas de disciplina bancaria, el informe puede dar lugar además a la instrucción del oportuno expediente sancionador.

En cuanto a los informes recaídos en el presente ejercicio, 194 han sido favorables a la entidad contra la que se reclamaba, más 5 desistimientos de los reclamantes; y 5 favorables al cliente, (debiendo computarse como tales también los 42 allanamientos de entidades arriba aludidos).

Resumidamente, por tanto, los resultados de las tramitaciones seguidas han sido los siguientes:

Reclamaciones presentadas	663	
Reclamaciones en trámite	183	
		<hr/>
Reclamaciones archivadas	480	
		<hr/>
Informes favorables a la entidad	194	
Asuntos rechazados:		
Asuntos de derecho privado	109	
Asuntos subjúdice	18	
Competencia I.C.O	5	
Reclamaciones resueltas previamente	4	
Motivos varios	19	
		<hr/>
Solicitudes de información sobre una práctica, sin reclamación	67	
Allanamientos	42	
Informes favorables al reclamante	5	47
		<hr/>
Desistimientos	7	
El reclamante no aportó la documentación solicitada. Archivo	10	
		<hr/>
TOTAL	480	

4. – INFORMES EXPRESOS A FAVOR DEL RECLAMANTE

En cumplimiento del artículo 8.º de la Orden de 3 de marzo de 1987, se describen a continuación las reclamaciones que han dado lugar a informe favorable al reclamante:

1. – Cobro por la entidad de una comisión del uno por mil "por cumplimiento de conformidad" a un cheque librado contra su cuenta en el Banco de España y entregado al reclamante para abono de Pagarés vencidos emitidos por la propia entidad.

No se estimó correcta la aplicación de la comisión, toda vez que la operación realizada no consistía en un servicio bancario interesado por el cliente, sino en el pago o cumplimiento por parte del Banco de una preexistente relación obligatoria a su cargo.

2. – Incumplimiento por entidad bancaria, de obligaciones inherentes a su condición de Entidad Gestora de Deuda Pública, al rechazarse por Sucursal de la Entidad una suscripción de Letras del Tesoro, invocando la carencia de normas internas de actuación, dado el breve plazo transcurrido desde el otorgamiento de tal condición y la fecha en que se formuló la solicitud.

Se estimó improcedente la justificación manifestada por la entidad ante la evidencia de incumplimiento en el mandato otorgado, requiriendo la exigencia de cumplimiento de la normativa vigente en la materia.

3. – Cobro por la entidad bancaria de una comisión de apertura de crédito por descubierto en cuenta corriente, aplicada a un descubierto originado por aplicación de normas de valoración.

El Servicio consideró inadmisibles las identificaciones en su tratamiento de las situaciones de saldo contable en descubierto, que implica disposición por el cliente de capital que no le es propio y justifica el cobro de la comisión de apertura de crédito, por razón del servicio y riesgo que origina, con el descubierto producido exclusivamente por aplicación de normas de valoración. Teniendo en cuenta que en el supuesto contemplado no se había producido aquella situación, emitió informe favorable al reclamante, no estimando correcto en este caso el cobro de la comisión de apertura de crédito por descubierto en cuenta corriente.

4. – Cargo en la cuenta del reclamante de un cheque devuelto por falta de fondos en poder del librado, a los tres meses de su ingreso en cuenta para su cobro.

Por el Servicio se estimó correcto el adeudo del cheque devuelto impagado, toda vez que su aceptación para abono en cuenta se efectuó "salvo buen fin". No obstante, se formuló pronunciamiento expreso de no estimar buena práctica bancaria la demora con que la entidad había cargado en cuenta el cheque devuelto como impagado.

5. – Operaciones de gestión de venta de valores. El reclamante denunciaba la demora en la realización de orden de venta aceptada en su gestión por la entidad. Invocado error en la Sucursal receptora de la operación, y rechazada su justificación, la entidad dió cumplimiento a su gestión, subsanando el error padecido mediante abono al cliente con valor a la fecha de curso de la orden.

5. – OTRAS PRACTICAS ANALIZADAS POR EL SERVICIO

Seguidamente se relacionan otra serie de prácticas sobre las que no ha recaído informe favorable al reclamante, bien por haberse producido allanamiento o desistimiento, bien por ser en el caso concreto planteado correcta la conducta de la entidad, o por tratarse de una mera consulta, pero sobre las cuales el Servicio de Reclamaciones ha formado un criterio que merece ser publicado:

Remisión de Tarjetas de crédito

La remisión de tarjeta de crédito a quien no la ha solicitado, acompañándola de carta en la que se hace constar que, caso de no manifestarse voluntad en contra, en un plazo determinado se comenzarán a efectuar en la cuenta de ese cliente los cargos correspondientes al disfrute de la tarjeta según las correspondientes condiciones contractuales, no puede tenerse por ajustada a las buenas prácticas bancarias. Ello es así por cuanto la práctica descrita impone unilateralmente al cliente una obligación de hacer (enviar carta negando la aceptación de la tarjeta), imposición unilateral de voluntad que resulta inaceptable desde la perspectiva jurídica.

No obstante, la incorrecta actuación de la entidad quedará subsanada si el cliente acepta la fórmula expresamente o hace uso de la tarjeta.

Cálculo de los tipos de interés

En relación con el cálculo de anualidades constantes de capital e intereses en las operaciones de préstamo, se reputa mala práctica bancaria el calcular dichas anualidades al tipo de interés pactado y dividir su importe entre el número de períodos fraccionados de pago. La incorrección se deriva de que, en el supuesto descrito, se estarían cobrando intereses sobre el capital ya amortizado.

Por contra, debe considerarse práctica correcta el calcular los réditos de dichas operaciones mediante la división del tipo de interés anual pactado (tipo nominal pagadero fraccionadamente por períodos vencidos más breves) entre el número de pagos periódicos a efectuar en cada año. Dicho sistema es considerado correcto desde la perspectiva técnica de la matemática financiera por cuanto, por el mismo, el costo de la operación para el prestatario resulta ser el pactado, esto es, se pagará el tipo anual proporcional (si bien el rendi-

miento interno del prestamista pudiera ser mayor, según reinvierta los intereses cobrados periódicamente).

Publicidad financiera

Se entiende contrario a las buenas prácticas bancarias la formulación de una campaña de publicidad por correo, en la que se indicaba a los clientes de la entidad que, en caso de muerte, recibirían una prima de seguro por el mero hecho de tener domiciliados sus haberes en la entidad, cuando en realidad era necesario haber domiciliado la nómina y no alcanzar determinada edad, conforme al contrato suscrito por la entidad crediticia con la aseguradora.

Se considera contrario a las buenas prácticas bancarias anunciar una desgravación en determinado tipo de operaciones de modo que parezca que cualquiera puede alcanzarla, cuando en realidad es necesario que concurren determinadas circunstancias adicionales para su disfrute.

La publicidad financiera deberá, en todo caso, registrarse de acuerdo con lo dispuesto en la Orden Ministerial de 4 de mayo de 1949 y restantes disposiciones sobre la materia, incluso cuando se trate de publicidad directa (por correo), constituyendo lo contrario infracción de normas de disciplina bancaria.

Cláusulas contractuales

Se tiene por contraria a las buenas prácticas bancarias la inclusión de cláusulas de referenciación del tipo de interés que sólo permitan modificaciones en favor de una de las partes, introduciendo una asimetría entre las posiciones de los contratantes.

Entrega de contrato

De acuerdo con las buenas prácticas bancarias, las entidades deberán siempre entregar copia del contrato que se suscriba con persona física, salvo renuncia expresa, siempre que tal renuncia sea posible por no existir norma imperativa.

Transferencias

A falta de normas específicas, de acuerdo con las buenas prácticas bancarias las entidades deberán mostrar la mayor diligencia en llevar a cabo las ins-

trucciones que reciban del ordenante para la pronta remisión de la transferencia, y abonarla en la cuenta del beneficiario tan pronto se reciba, según la estructura interna de cada entidad y los medios de que disponga.

Emisión de Bonos de Caja: Reducción del tipo de interés

Dentro de los criterios sentados por el Servicio que se vienen describiendo, es éste tema que, por su relativa complejidad, requiere un análisis más detallado.

a) Toda publicidad que contenga información sobre una emisión de bonos, cualquiera que fuere el medio empleado y por tanto también la publicidad directa o por correo, deberá hallarse redactada en lenguaje absolutamente asequible para el público general y con alusión expresa a los datos esenciales de los títulos, en cuanto éstos pudieran afectar al comportamiento económico de sus destinatarios, y en concreto, aunque el interés sea inicialmente fijo, contener siquiera una referencia genérica a la posibilidad de alteración a través de los mecanismos legales procedentes.

El incumplimiento de esta exigencia, sin perjuicio de poder quebrantar las normas establecidas en materia de publicidad y de consumo, así como los principios generales de la contratación en la fase de preparación del contrato (promoción del objeto del mismo), y por tanto con independencia de las sanciones que pudieran aplicarse por las autoridades o jurisdicción competente, constituirá una mala práctica bancaria, al conculcar el principio de veracidad exigible, pues resulta evidente que induce a error en los suscriptores de los bonos, que quizás habrían tenido otro comportamiento si hubieran conocido con exactitud las condiciones y posible evolución de los mismos.

b) De acuerdo con las obligaciones que el Código de Comercio impone al depositario de los títulos, no puede considerarse buena práctica bancaria la inhibición de la entidad depositaria de los bonos respecto al aviso al depositante de la convocatoria de la Asamblea de bonistas cuyo objeto sea "modificar las condiciones de la emisión", ya que sus acuerdos podrían afectar al valor de los títulos y al ejercicio de los derechos que corresponden al titular con arreglo a las disposiciones legales.

Tampoco puede estimarse de buena práctica bancaria la inhibición de la entidad depositaria respecto a la comunicación o aviso al depositante titular de los bonos de las modificaciones acordadas por la Asamblea de bonistas, con antelación suficiente a fin de que pueda ejercer su derecho al reembolso

de sus títulos si así lo desea, ya que esta omisión podrá perjudicar al depositante, que al contratar el depósito con la entidad, descargó en ella las responsabilidades inherentes a la administración de los títulos, al efecto de que éstos conservaran todo su valor.

c) Aunque no corresponde a la competencia estricta del Servicio, quedaría incompleto este apartado, si no se realizase una advertencia con respecto a la práctica de modificación de tipos de interés por asamblea de bonistas con "quórum" de asistencia a veces inferior al 5%. Ciertamente que estas reducidas asistencias están amparadas por la norma, pero no es menos cierto que, como ha tenido ocasión de pronunciarse la jurisprudencia (Sentencias 4-1-62 y 3-3-84) la adopción de tales acuerdos debe estar objetivamente justificada y ser necesaria para el interés común.

6. – ATENCION DIRECTA AL PUBLICO

Además de resolver las reclamaciones y consultas que se han presentado al Servicio por escrito, éste ha atendido un gran número de consultas verbales que se le han dirigido, bien telefónicamente, bien por comparecencia en sus ventanillas de recepción de documentos. Esto es, el Servicio de Reclamaciones se ha venido utilizando también por la clientela de las entidades como un "servicio de información bancario", función para la que el Servicio no está diseñado ni dotado, pero que ha desarrollado en orden a evitar la formulación de reclamaciones sobre cuestiones de mínima importancia y cuya respuesta es evidente.

El Servicio ha procurado en todo momento facilitar una explicación de la normativa aplicable, tanto en los casos de reclamaciones como en el de consultas, pretendiendo poner al alcance de los reclamantes una materia generalmente no bien conocida. Con ello esperamos haber facilitado la defensa de los derechos de los particulares, evitando al tiempo reclamaciones infundadas.

Un gran número de visitantes, finalmente, se dirige al Servicio de Reclamaciones deseando conocer las tarifas de comisiones que las entidades remiten al Banco de España para su registro y que éste, de acuerdo con la normativa vigente, debe poner a disposición del público, para su consulta. Aunque tampoco es una competencia específica atribuida legalmente al Servicio de Reclamaciones, éste ha venido realizando dicha tarea cumpliendo así la obligación de información al público del Banco de España, como dependencia de éste que es.

7.-COLABORACION CON ORGANOS DE CONSUMO

El Servicio de Reclamaciones colabora con servicios de defensa del consumidor de diferentes Comunidades Autónomas, así como con numerosas oficinas municipales de información al consumidor, proporcionándoles información sobre diversos aspectos de su interés. Asimismo, se mantienen contactos con el Instituto Nacional de Consumo, a idénticos efectos.

CONCLUSIONES

La experiencia del Servicio en los primeros meses de su andadura, permite formular las siguientes conclusiones:

a) El Servicio ha sido utilizado con notable frecuencia en este período, habida cuenta su recientísima implantación. La tendencia es de incremento de las reclamaciones.

b) No es bien conocida por los reclamantes la normativa sectorial de las entidades de depósito. Es de recomendar que los clientes de éstas utilicen previamente los cauces de las asociaciones de consumidores como vía de información, sin perjuicio de los organismos públicos competentes en materia de consumo.

c) Se aprecia un adecuado cumplimiento de las normas de aplicación por la mayor parte de las entidades de depósito. Estas conocen perfectamente el derecho positivo que les es propio, y la gran mayoría de los incumplimientos se refiere a casos aislados o situaciones concretas.

d) Las entidades que han creado la figura del defensor de la clientela, o mantienen un sistema similar de atención a la misma, han sido objeto de un número de reclamaciones ante el Servicio que resulta notablemente inferior en términos comparativos.

Puesto que por dicho cauce se agilizan los trámites en beneficio del cliente, parecen resolverse los problemas a satisfacción de éste, y se evitan actuaciones perjudiciales para la imagen de la entidad, el Servicio de Reclamaciones estima altamente recomendable la implantación generalizada de mecanismos arbitrales en la línea referida, incluso con competencias sobre una pluralidad de entidades que voluntariamente se sometan a los mismos.