
29.04.2022

Clausura del II Congreso Nacional de Derecho Bancario

ICAM

Margarita Delgado

Subgobernadora

Buenos días,

El calendario ha propiciado que la clausura de este Congreso coincida con dos acontecimientos relacionados con los mecanismos de resolución de litigios en el ámbito financiero. Mi intención inicial era referirme a uno de ellos, el 35 aniversario de la entrada en funcionamiento del servicio de reclamaciones del Banco de España, pero la reciente apertura del proceso de audiencia pública del Anteproyecto de Ley de la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero me lleva a incluir algunas referencias al mismo.

La importancia de la conducta de las entidades

Como es conocido, el sector financiero está sometido a una fuerte regulación justificada por el importante papel que desempeñan las entidades financieras en el proceso de intermediación del dinero. Los bancos captan y custodian los depósitos del público y, junto con otros actores financieros, proporcionan el crédito necesario para el adecuado funcionamiento del sistema económico. Y, además, gestionan los servicios de pago y la circulación del efectivo.

La regulación del sector y su consiguiente supervisión por parte de las autoridades públicas es una garantía de estabilidad y se basa en dos pilares fundamentales. Uno de ellos consiste en el establecimiento de exigencias prudenciales que buscan garantizar la solvencia de las entidades financieras, mediante la imposición de unos niveles de recursos propios ligados a los riesgos que asuma la entidad.

El otro pilar es el de la adecuada protección del cliente financiero mediante una regulación detallada de las relaciones entre las entidades y sus clientes. La fluidez y la transparencia de esta relación y el mantenimiento de la necesaria confianza de los ciudadanos son un componente básico para el funcionamiento del mercado de servicios financieros. También lo es para la propia pervivencia de las entidades, de manera que, por todo ello, constituye un motivo de atención preferente por parte los supervisores y, naturalmente, del Banco de España. Es a este pilar al que nos referimos cuando hablamos de conducta de las entidades.

En efecto, el negocio bancario se sustenta en la confianza que depositan los clientes en las entidades y la que generan las entidades entre sí, lo que da lugar a un sistema cuyo funcionamiento depende, en gran medida, de un valor intangible como es una conducta adecuada. Conviene aquí tener presente que esta adecuación no debe limitarse al mero cumplimiento normativo, sino que también pasa por que las entidades implementen en toda la organización una cultura de buenas prácticas y trato apropiado a sus clientes.

En definitiva, una mala praxis bancaria puede socavar los cimientos de la actividad bancaria, dañando la confianza en las entidades y en el sistema en general. Por ello, el Banco de España, al igual que el resto de reguladores y supervisores financieros, ha intensificado su labor supervisora y regulatoria con el fin de asegurar que las entidades disponen de procedimientos internos que garanticen la adecuada conducta y la protección de su clientela.

El papel principal del servicio de reclamaciones, la resolución individual de conflictos...

La labor del Banco de España no se centra solo en las entidades supervisadas, en la oferta de productos financieros, sino que también tiene asignadas ciertas funciones respecto a los demandantes de estos productos, los clientes. Y entre estas funciones ocupa un lugar destacado nuestro mecanismo de resolución de disputas, que pone a disposición de los clientes un sistema para analizar y dirimir sus conflictos relativos a productos y servicios bancarios, resolver sus consultas y fomentar la educación financiera.

Este servicio público, pionero en Europa, nació en el marco del 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, antecedente directo de la regulación actual.

El principio general de esta norma era la libertad de precios de los productos y servicios bancarios. Este principio se complementaba con un abanico de reglas para proteger a los clientes con el objetivo último de fomentar la competencia y facilitar la comparación a través del refuerzo de la información precontractual.

Entre otros aspectos, la orden citada dispuso la creación en el Banco de España de un servicio de reclamaciones, encargado de recibir y tramitar las reclamaciones que pudieran formular los clientes de las entidades de depósito. La orden facultaba además al Banco de España para regular su organización y funcionamiento y marcaba el inicio de sus actuaciones el 1 de septiembre de 1987.

La satisfactoria experiencia de este servicio de reclamaciones fue clave para regular posteriormente el funcionamiento de los homónimos en la Comisión Nacional del Mercado de Valores y en la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones. De este modo quedaron sometidos a una misma regulación los servicios de reclamaciones de los tres supervisores financieros, bajo los principios de independencia, transparencia, contradicción, eficacia, legalidad, libertad y representación.

La reclamación ante los supervisores resulta útil para los ciudadanos que no han recibido una respuesta satisfactoria de los servicios de atención al cliente de las entidades financieras, puesto que son gratuitos, más flexibles y rápidos que los procesos judiciales y no requieren asistencia letrada. A estos procesos acuden cada año miles de clientes.

Siendo cierto que las resoluciones de los servicios de reclamaciones no tienen carácter vinculante para las partes, también lo es que las entidades las acatan en un elevado porcentaje de casos y que, con mucha frecuencia, los criterios que sientan inspiran ulteriores resoluciones judiciales.

En concreto, el Servicio de Reclamaciones del Banco de España, a lo largo de sus ya casi 35 años de andadura ha resuelto más de 350.000 reclamaciones y casi 600.000 consultas (escritas y telefónicas), con puntas anuales de 40.000 y 50.000, respectivamente.

... además, supone una pieza clave para el desarrollo de otras funciones relacionadas con la conducta de las entidades

Más allá de la mera resolución singular de disputas, también hay que destacar la enorme contribución del sistema de reclamaciones a los **procesos de supervisión** de conducta y transparencia, en la medida en que, con frecuencia, su observación detallada y, singularmente, su reiteración, revela la existencia de incumplimientos de normativa o de malas prácticas bancarias en las entidades supervisadas.

En este sentido, el Banco de España aprovecha la información obtenida de los expedientes de reclamaciones para orientar su actividad supervisora, logrando una mayor eficacia en el control de la conducta de las entidades.

Se cierra así un círculo en el que, por un lado, la tramitación de reclamaciones aporta una valiosa información al supervisor sobre las áreas de mejora en la atención a los clientes y en la comercialización de cada entidad y, por otro lado, a través de la acción supervisora, se contribuye a la reducción de la conflictividad atacando las ineficiencias en su origen.

Por otro lado, y como complemento a su utilidad supervisora, los criterios de buenas prácticas elaborados en la resolución de las disputas individuales, se han convertido, a lo largo de los años, en una referencia básica en materia de transparencia bancaria. Esta actividad ha generado una potente herramienta pararegulatoria, que, en muchos casos, ha inspirado la **elaboración de normas de derecho positivo**, cristalizando en preceptos específicos recogidos en la normativa de transparencia bancaria y de pagos.

Las memorias de reclamaciones publicadas anualmente recogen los criterios de buenas prácticas. Además, constituyen una herramienta utilizada por las propias entidades, el Banco de España, los órganos jurisdiccionales, las asociaciones de consumidores, las firmas de abogados, las consultoras o por las redes de atención a consumidores. Pero es que, además, es frecuentemente consultada por los propios clientes financieros, convirtiéndose así en una herramienta formativa, en la medida en que también contribuye a la **educación financiera**. En este sentido es innegable el valor que aporta el sistema de reclamaciones como repositorio de las operaciones bancarias comúnmente realizadas por los ciudadanos y para detectar lagunas en los conocimientos de los ciudadanos y eventuales problemas de comprensión de los productos y servicios que ofrecen los intermediarios bancarios y de pagos.

Todo ello convierte al mecanismo de reclamaciones en una pieza clave para el diseño y la implementación por parte del Banco de España de acciones relativas a la educación financiera de los ciudadanos.

Actualmente el Banco de España está trabajando en la elaboración de la Memoria de Reclamaciones correspondiente a 2021. Les adelanto que, durante ese año, el número de reclamaciones presentadas por los usuarios de servicios bancarios y de pago ha superado las 34.000, es decir, un 55 % más que en el año anterior. Esta cifra es un buen exponente de cómo el ciudadano sigue recurriendo con frecuencia a esta forma de resolver sus disputas como paso previo o alternativo a someterlas a resolución por los órganos jurisdiccionales.

Sobre el futuro de la resolución de reclamaciones financieras

Como he explicado, en el área de la resolución de conflictos continuamos desplegando nuestro mejor hacer, sin perder de vista que estamos inmersos en una fase de transición hacia la creación de una nueva Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero que refuerce las vías extrajudiciales de resolución de conflictos en el sector financiero.

Desde la aprobación de la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, ya se apuntaba la necesidad de instaurar sistemas institucionales eficaces para la resolución de los conflictos individuales, necesidad que se ha ido reiterando en distintas normas de rango legal y que ha culminado en el mandato recogido en la Ley 7/2017, sobre resolución alternativa de litigios en materia de consumo, que impone la creación por ley, de una única entidad, para *“la resolución, con carácter vinculante o no, de litigios de consumo en el sector financiero”*.

Así, la creación de esta autoridad se previó en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia presentado por el Gobierno de España el 30 de abril de 2021 y, finalmente, el pasado 5 de abril el Gobierno ha aprobado el anteproyecto de ley para crear la Autoridad Administrativa Independiente de Defensa del Cliente Financiero que se encuentra, en esta fecha, en fase de audiencia pública.

El Banco de España, al tiempo que ha venido subrayando la importancia y la utilidad del actual sistema de resolución de disputas, también ha venido expresando la necesidad de revisar la regulación del sistema de resolución de reclamaciones para que ganara eficacia. Hemos venido abogando tradicionalmente por un sistema de **separación entre la supervisión prudencial y de conducta**, en el que cada una de estas funciones se ejerza de forma unificada para todo el sistema financiero en instituciones separadas. El sistema por el que finalmente se ha apostado, sin embargo, es el de la creación de una Autoridad independiente que también puede ser válido.

El anteproyecto prevé que la Autoridad Administrativa Independiente resuelva reclamaciones no sólo por incumplimientos de las normas de conducta o las buenas prácticas y usos financieros, sino que también tenga capacidad para entrar en cuestiones como, entre otras, el carácter abusivo de cláusulas contractuales en el ámbito bancario. Las resoluciones tendrán carácter gratuito para los ciudadanos y serán vinculantes para la entidad financiera cuando los importes reclamados sean inferiores a 20.000 euros, quedando obligadas todas las entidades financieras a participar en los procedimientos ante dicha autoridad.

En la actualidad, el Banco de España está valorando el anteproyecto para contribuir, en la fase de audiencia pública, con sus comentarios y sugerencias basados en su larga experiencia en resolución de reclamaciones en el sector bancario.

En todo caso, para el Banco de España es fundamental la necesaria colaboración que debe existir entre la nueva autoridad y los supervisores financieros, intercambiando la información relacionada con los conflictos individuales, por la especial trascendencia que, como he señalado, tiene para el ejercicio de sus funciones supervisoras y regulatorias.

Dicha coordinación es necesaria, además, porque el sistema institucional de protección al cliente se basa en el adecuado funcionamiento de los servicios de atención al cliente de cada entidad, funcionamiento que se encuentra sujeto a la supervisión de las autoridades financieras.

Por último, y ya termino, estoy segura de que esta nueva autoridad nace para dar continuidad a la labor realizada por el Banco de España, desde hace casi 35 años, incorporando nuevas herramientas para la consecución de los objetivos de eficiencia y servicio público que han guiado, desde su creación, la actividad del servicio de reclamaciones del Banco de España.