

---

**06.05.2024**

**La supervisión de conducta en la protección del cliente bancario**

Jornada sobre perspectivas financieras para un incierto 2024

La Voz de Galicia /ABANCA

A Coruña

Pablo Hernández de Cos

Gobernador

---

Quisiera agradecer a los organizadores su invitación para participar en esta jornada sobre perspectivas financieras.

En esta ocasión, me gustaría centrar mi intervención en la importancia de una conducta adecuada de las entidades en relación con sus clientes y, en particular, en describir la labor de supervisión del Banco de España en esta materia.

### **La importancia de la confianza en el negocio bancario y el papel de la supervisión**

El negocio bancario se sustenta en la **confianza**. Esta confianza se fundamenta no solo en la solidez patrimonial de las entidades, sino también en un trato adecuado a la clientela, basado en una competencia sana y equilibrada.

La experiencia de los últimos años ha evidenciado, de hecho, que la litigiosidad genera importantes costes financieros, tanto para las entidades supervisadas como para los ciudadanos, las Administraciones Públicas y la economía en su conjunto.

Las pérdidas asociadas a las consecuencias legales de una mala praxis pueden también aumentar los requerimientos de capital de las entidades. Y, más importante aún, pueden generar elevados costes reputacionales que acaben mermando su base de clientes.

Conscientes de esta importancia, desde el ámbito público se ha venido definiendo un marco regulatorio que establece unos principios y estándares de actuación de las entidades con el objetivo de proteger a los clientes bancarios, acompañado de un régimen supervisor para la verificación de su efectivo cumplimiento.

En efecto, al proceso de liberalización del sector financiero en España —que, en lo relativo a las comisiones y los tipos de interés, culminó en el año 1989 con el establecimiento de un sistema de libertad de fijación de precios— le siguió un aumento gradual de la **regulación**, tanto nacional como europea, **que afecta a la conducta** de las entidades.

En un primer momento, la normativa se centraba casi exclusivamente en configurar una serie de principios relativos a la **transparencia e información a la clientela** y a la **adecuada promoción comercial** de los servicios bancarios.

El marco regulatorio estaba centrado en garantizar que el cliente recibiera información suficiente, clara y detallada sobre el producto o servicio que tenía intención de contratar, para que, al menos en teoría, pudiera tomar una decisión informada sobre las consecuencias jurídicas y económicas de la operación.

Sin embargo, la crisis financiera de 2008 trajo consigo un cambio de paradigma, pasando a un régimen jurídico que configura un papel más activo para las entidades, que ya no tienen que limitarse a cumplir con determinadas obligaciones de información, sino que, además, deben **actuar de manera honesta, imparcial, transparente y profesional**, teniendo en cuenta los derechos, intereses y necesidades de la clientela.

El **modelo supervisor** también se ha ido desarrollando de manera paralela a la regulación. En particular, la supervisión de conducta ha evolucionado desde un modelo eminentemente

legalista, centrado en verificar el cumplimiento de la norma, hacia otro con un **enfoque más preventivo y basado en los riesgos**.

En concreto, la supervisión de conducta se desarrolla a través de tres actividades principales: la detección, la investigación y la mitigación.

La **detección** consiste en la vigilancia sistemática de los riesgos conocidos y la identificación temprana de los nuevos. Esto requiere tanto disciplina en los trabajos de análisis y seguimiento como una mentalidad abierta y orientada hacia el exterior.

La **investigación** implica captar el patrón de comportamiento subyacente y evaluar su gravedad, lo que exige una amplia experiencia, habilidades analíticas y juicio experto.

Y, por último, la **mitigación** supone impulsar el cambio de la conducta, mediante el uso de un amplio conjunto de instrumentos formales (medidas disciplinarias) o informales (como la difusión y exigencia del cumplimiento de buenas prácticas bancarias).

Si una función sólida de detección e investigación no va acompañada de una mitigación efectiva, el impacto final de la supervisión no será óptimo; de manera similar, una función sólida de mitigación aporta una contribución modesta al impacto final de la supervisión cuando la vigilancia y el grado de respuesta de la supervisión son, en general, débiles.

### **La supervisión de conducta en el Banco de España**

El Banco de España no ha sido ajeno a la evolución del enfoque regulatorio y supervisor, sino que la ha impulsado con cambios en su **estructura organizativa**.

En junio de 2013 decidió crear, a partir del Servicio de Reclamaciones, el Departamento de Conducta de Entidades, encargado de centralizar, separadas de la supervisión prudencial, las competencias del Banco de España en esta materia, además de la resolución de reclamaciones.

Posteriormente, en mayo de 2022, dicho departamento se integró en la nueva Dirección General de Conducta Financiera y Billetes, que nació con la finalidad de apoyar dos iniciativas de nuestro Plan Estratégico 2024: la mejora de la conducta de las entidades con sus clientes y la promoción de los conocimientos financieros de la sociedad española. De esta manera, este departamento aglutina también las competencias en materia de educación financiera.

El ejercicio de las funciones supervisoras se desarrolla a través de una **planificación anual**, que comienza con la **detección de los principales riesgos**, a través de la identificación de aquellos factores —de carácter macroeconómico, legal, comercial o reputacional— que pueden afectar a cómo las entidades comercializan los productos y servicios bancarios a sus clientes, en particular de aquellos con una elevada probabilidad de que acaben generándoles un perjuicio.

Adicionalmente, se tienen en cuenta las **valoraciones supervisoras específicas de las entidades**. Dicha información se obtiene, principalmente, del seguimiento continuado de

las entidades, que implica analizar, entre otras muchas cuestiones, sus modelos de negocio y estrategias comerciales, el juicio supervisor sobre sus controles internos y el grado de cumplimiento de las medidas disciplinarias impuestas. Asimismo, resulta clave el análisis de la información derivada de las reclamaciones.

Todo ello permite identificar las **prioridades supervisoras** y determina las actuaciones de detección o verificativas y de seguimiento que se deben desarrollar<sup>1</sup>.

Todo ello se expone cada año en la *Memoria de Supervisión*, cuya última edición se ha publicado recientemente<sup>2</sup>. Así, en 2023 se llevaron a cabo 153 actuaciones supervisoras en materia de conducta, de las cuales 23 no fueron planificadas.

Como resultado, además de la incoación de un expediente sancionador, se formularon más de 100 escritos de requerimientos en los que se instaba a las entidades a adoptar medidas para subsanar las deficiencias o debilidades detectadas y 76 escritos de recomendaciones y aclaraciones acerca del tratamiento aplicable a determinados productos, operaciones o actuaciones concretas.

### **Prioridades supervisoras de los últimos años**

En el período 2022-2023, debido al peso económico que el **crédito hipotecario** supone para las familias españolas, y en un contexto de fuerte incremento de los tipos de interés, un área de especial atención de la supervisión de conducta fue la comprobación de la efectiva aplicación de las distintas medidas aprobadas por las autoridades con el objetivo de mitigar los efectos negativos de esas subidas sobre los hogares, en particular en los colectivos más vulnerables.

Así, hemos verificado el cumplimiento por parte de las entidades de los **códigos de buenas prácticas** y la comunicación de su existencia a los clientes, además de la remisión al Banco de España de información reservada relativa a estos.

Tras la revisión de la información, hemos podido constatar que las entidades evaluadas presentaron un margen de mejora asociado a la información disponible sobre estos códigos en sus sitios web, a las comunicaciones dirigidas a los clientes y a la formación impartida a sus empleados.

Del mismo modo, atendiendo a los rápidos avances tecnológicos y a la proliferación de nuevos canales de comercialización del **crédito al consumo**, durante los últimos años hemos concentrado nuestras actuaciones en verificar la implementación de los denominados «**principios de préstamo responsable**», de manera que se eviten situaciones de sobreendeudamiento, así como las nuevas obligaciones de transparencia y de evaluación de solvencia en la **operativa del crédito revolvente**. Como saben, este es un producto de cierta complejidad que, a menudo, se dirige a los segmentos de población de mayor vulnerabilidad económica. Por todo ello, requiere una vigilancia especial.

---

<sup>1</sup> No obstante, un determinado número de actuaciones se deben acometer a pesar de no haber sido planificadas, generalmente como consecuencia de eventos que no pudieron ser previstos en el momento de la planificación.

<sup>2</sup> <https://www.bde.es/wbe/es/publicaciones/informes-memorias-anauales/memoria-supervision/memoria-de-supervision-2023.html>

En este caso, las debilidades detectadas se han centrado en los procedimientos de valoración de la capacidad de pago de la clientela, la formación del personal de las entidades, la información proporcionada a clientes en situación de dificultad financiera y el impulso de políticas activas de renegociación de deudas.

Otra parte de las actuaciones supervisoras se ha centrado en la verificación del cumplimiento de la normativa sobre la **prestación de los servicios de pago**, en particular en relación con los requisitos de comunicación previa del aumento de las comisiones de mantenimiento de las cuentas corrientes que el sector, de manera amplia, aplicó en los momentos anteriores a las subidas de los tipos de interés.

También hemos prestado especial atención a la verificación del cumplimiento de la normativa sobre la **cuenta de pago básica**.

En este último caso, hemos observado que las entidades informan de este producto tanto en los tabloneros de anuncios como en sus sitios web y que los empleados conocen su existencia.

No obstante, hemos detectado ciertas carencias en relación con sus conocimientos sobre las características de este tipo de cuentas, en especial sobre el régimen de gratuidad para algunos colectivos y la información previa que se debe facilitar a los solicitantes. Hemos identificado, además, cierta falta de proactividad de las entidades a la hora de ofrecer este producto.

Estas actuaciones han permitido también determinar las mejores prácticas del mercado, entre las que destaca el establecimiento de mecanismos para la identificación de colectivos en dificultades a los que se les ofrece esta cuenta.

El Banco de España ha sugerido al Ministerio de Economía, Comercio y Empresa algunas propuestas de cambios regulatorios para aliviar las dificultades prácticas que hemos apreciado en la comercialización de este producto.

En concreto, teniendo en cuenta que la principal causa de denegación de la apertura de la cuenta es disponer de otra abierta en el sistema, se ha trasladado la sugerencia de facilitar al cliente el ejercicio de su derecho de traslado o «conversión» de su cuenta tradicional en otra de pago básica, bien en su propia entidad, bien entre distintas entidades, lo que reduciría notablemente la tasa de rechazo.

Por otra parte, a la vista del incremento del **fraude en la operativa de pago con tarjeta y pagos por canales digitales**, hemos revisado los procedimientos de control interno con objeto de mitigar este riesgo.

Además, hemos recordado a las entidades la importancia de desarrollar e implementar estrategias de comunicación dirigidas a sus clientes para sensibilizar sobre el fraude financiero. De hecho, recientemente se ha lanzado en los medios una campaña de concienciación promovida por las asociaciones bancarias, el Instituto Nacional de Ciberseguridad (INCIBE), la Policía Nacional y la Guardia Civil.

## Prioridades supervisoras en 2024

De cara a 2024, el plan supervisor mantiene el foco en aquellos riesgos procedentes del entorno macroeconómico y de la digitalización en la prestación de los servicios bancarios y de pagos.

Así, continuaremos revisando el cumplimiento de las medidas aprobadas para favorecer las **cancelaciones anticipadas en hipotecas y los procesos de novación y subrogación** para pasar de tipo de interés variable a uno fijo; impulsaremos el conocimiento de **nuevos operadores** con un papel crecientemente activo en la **prestación digital de servicios bancarios**, en ocasiones desde otro Estado miembro de la Unión Europea, y promoveremos —en el ámbito de la supervisión preventiva que queremos afianzar— el análisis de los **marcos de control interno** y el funcionamiento y la eficacia de las líneas de defensa de las entidades en la prevención, detección y corrección de las debilidades en sus relaciones con la clientela.

Me gustaría referirme, asimismo, a los trabajos que el Banco de España está desarrollando para elaborar un diagnóstico del grado de **exclusión financiera** en España. Tras la publicación de un primer informe<sup>3</sup>, actualizaremos periódicamente su contenido con objeto de evaluar la efectividad de las medidas adoptadas por las entidades en cumplimiento de lo acordado en el Protocolo Estratégico para Reforzar el Compromiso Social y Sostenible de la Banca.

En este sentido, el proyecto de ley para la creación de una autoridad de defensa del cliente financiero<sup>4</sup> prevé un reporte de datos periódico que permitirá al Banco de España analizar la evolución del nivel de inclusión financiera de nuestro país.

## Retos futuros y respuesta supervisoras

Permítanme que, en la parte final de mi intervención, me centre en algunos de los retos futuros y en cómo entiendo que, en el ejercicio de nuestras competencias, podemos afrontarlos.

El primer reto supervisor surge de la digitalización del sector bancario y la irrupción de las nuevas tecnologías, que han facilitado la **entrada de nuevos operadores** que ofrecen productos bancarios tradicionales de manera innovadora.

Cabe citar, por ejemplo, los denominados «neobancos», que prestan servicios especializados por medios exclusivamente digitales; las grandes plataformas de comercio electrónico, que han irrumpido en el sector de los pagos y en el mercado del crédito al consumo; a los proveedores de servicios basados en criptoactivos, o a los proveedores de servicios de aplazamiento de pago en el punto de venta, el fenómeno conocido como *buy-now-pay-later* o BNPL.

---

<sup>3</sup><https://www.bde.es/wbe/es/publicaciones/analisis-economico-investigacion/documentos-ocasionales/%5Bla-accesibilidad-presencial-a-los-servicios-bancarios-en-espana--informe-de-seguimiento-2023%5D.html>

<sup>4</sup>[https://www.congreso.es/es/busqueda-de-iniciativas?p\\_p\\_id=iniciativas&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&iniciativas\\_mode=mostrarDetalle&iniciativas\\_legislatura=XV&iniciativas\\_id=121%2F000018](https://www.congreso.es/es/busqueda-de-iniciativas?p_p_id=iniciativas&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&iniciativas_mode=mostrarDetalle&iniciativas_legislatura=XV&iniciativas_id=121%2F000018)

Por otra parte, es previsible que la transposición de la nueva Directiva de Crédito al Consumo incorpore al perímetro regulatorio a operadores y contratos actualmente no regulados, como el de los **préstamos rápidos y microcréditos**.

En conjunto, estos desarrollos, si bien aumentarán las garantías para los clientes y favorecerán condiciones de igualdad entre los distintos operadores del sector financiero, supondrán un incremento notable del ámbito supervisor, al que hay que dar una respuesta adecuada.

En segundo lugar, con el objetivo de hacer frente a nuevos retos sociales y demográficos, se han adoptado una serie de iniciativas legislativas, todavía en tramitación, que persiguen garantizar un trato adecuado a la clientela, especialmente a los colectivos vulnerables o en dificultades. Me refiero, en particular, a la **prestación personalizada de servicios bancarios**.

En esencia, se espera que las entidades tengan en cuenta, en las relaciones con su clientela, las circunstancias personales de los clientes financieros, como la edad, la situación de discapacidad, la condición de persona extranjera y el nivel de competencias digitales, además de las características de la zona geográfica.

Una vez más, estos desarrollos conllevan nuevos desafíos para el ejercicio de la supervisión, que requiere cada vez de mayor especialización.

En este contexto, considero de especial importancia continuar con el proceso transformador de nuestra supervisión de conducta que iniciamos en 2022.

Para ello, la labor supervisora debe reforzar la **identificación y cuantificación temprana de los riesgos** de mercado para la conducta; **impulsar el diálogo con las entidades** para trasladar de manera precoz el criterio supervisor sobre determinadas temáticas de actualidad o riesgos emergentes y que, de esta manera, se refuerce la naturaleza preventiva de la supervisión, y, finalmente, **fortalecer el seguimiento continuo** de las entidades y de sus marcos de control interno, para garantizar el establecimiento de modelos de negocio y estructuras de organización comercial que aseguren unas prácticas de mercado adecuadas y que garanticen un trato apropiado al cliente. En definitiva, replicar el modelo conceptual de detección, investigación y mitigación al que me he referido con anterioridad.

En este sentido, hemos dado ya pasos relevantes en el ejercicio de una mayor transparencia sobre las prioridades y expectativas supervisoras, como la convocatoria regular del Foro Supervisor con el sector —que cuenta con dos ediciones— o la publicación de la *Guía de gobernanza y transparencia del crédito «revolving»*.

Así, hemos apreciado durante los últimos años una mejora en el diseño de los sistemas de gobierno corporativo y los marcos de control interno de las entidades. La relevancia que está adquiriendo la función de cumplimiento —denominada «función de conducta» en algunos casos—, la propia ubicación del servicio de atención al cliente en el organigrama o la proliferación de comités transversales son buenos ejemplos de esta mejora.

Finalmente, me gustaría destacar la relevancia de la **educación financiera** como herramienta para conseguir un mercado equilibrado y eficaz.

Promover la estabilidad financiera requiere no solo una sólida regulación y supervisión, sino también una adecuada educación financiera de los ciudadanos, en la medida en que esta facilita el conocimiento de las características, los riesgos y las oportunidades de la contratación de productos financieros.

La importancia de este enfoque preventivo, también a través de la educación, inspira el esfuerzo que el Banco de España viene desarrollando desde hace años en este ámbito. Así, hemos creado recientemente nuevas estructuras internas, como el Comité de Educación Financiera, cuyo mandato consiste en definir y revisar la estrategia de del Banco en esta materia y asegurar su adecuada implantación mediante la coordinación de las acciones que se han de emprender.

El Comité cuenta con un ambicioso programa de trabajo para los próximos años que combina acciones propias con aquellas que se realizan en el marco del Plan de Educación Financiera, junto con la Comisión Nacional del Mercado de Valores y el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa.

Todo ello con el objetivo de mejorar la cultura financiera y las capacidades digitales de los colectivos a los que se dirigen y, con ello, facilitarles una mejor comprensión de la oferta de productos y de la adecuación de estos a sus necesidades reales.

## **Conclusión**

Me gustaría terminar reiterando que el negocio bancario se basa en la confianza del público, que se consigue no solo mostrando solidez patrimonial y una adecuada gestión de los riesgos, sino también con una conducta correcta y un trato adecuado hacia el cliente.

El Banco de España está plenamente comprometido con el fortalecimiento de la conducta de las entidades y el impulso de un modelo de relación de la banca con sus clientes que los sitúe en el centro.

La consecución de estos objetivos exige no solo una labor supervisora eficaz, sino también mejorar el nivel de formación en materia económico-financiera de los ciudadanos, de forma que se encuentren en situación de adoptar decisiones responsables e informadas. La supervisión de conducta de las entidades y la promoción de la educación financiera deben ir, por lo tanto, de la mano.

Como ejemplo del compromiso del Banco de España en situar nuestra labor en esta materia en la frontera de lo que realizan otras instituciones similares a escala internacional, la supervisión de conducta del Banco de España está siendo objeto de una evaluación externa independiente<sup>5</sup>, cuyas conclusiones servirán para seguir profundizando en la mejora de esta función y valorar la adecuación de la nueva estructura organizativa.

Muchas gracias.

---

<sup>5</sup> <https://www.bde.es/wbe/es/sobre-banco/programa-de-evaluaciones/evaluaciones/evaluacion-externa-de-supervision-de-conducta.html>