

Introducción

La principal novedad de la *Memoria de Reclamaciones 2023* del Banco de España radica en que, tal y como ya se puso de manifiesto en junio, con ocasión de la presentación del *Compendio de criterios de buenas prácticas bancarias*, se desprende de una parte importante de su contenido tradicional. Así, el repositorio de los citados criterios ha pasado a tener identidad propia, lo que permite una actualización más frecuente y adaptada a las necesidades emergentes que, sin duda, facilitará su uso y sistematización como instrumento de consulta por todo tipo de partes interesadas y, también, por el propio Banco como uno de los vehículos de transmisión de sus orientaciones y expectativas hacia las entidades supervisadas.

El aligeramiento de contenido que se deriva de esta separación ha dejado espacio para reordenar y ampliar la información recogida en la Memoria, de manera que, ya para 2023, incorpora nueva información cualitativa y cuantitativa y, en algunos casos, se ofrecen comparativas con lo acontecido en 2022. Hay nuevos elementos gráficos y mayor detalle de la tipología de casos que se afrontan, tanto en la fase de entrada —reclamaciones recibidas— como en la de resolución —informes y otras formas de terminación de los expedientes—.

Además, simultáneamente a su publicación, se ha puesto a disposición del público y de cualquier parte interesada un [recurso interactivo](#) en el sitio web del Banco de España que permite hacer exploraciones personalizadas de la información que se ofrece en la Memoria mediante cuadros de mando, gráficos o mapas interactivos. Esta herramienta reproduce de manera más visual la información y, al mismo tiempo, permite al usuario modificar la visualización inicial eligiendo los atributos relevantes, como criterios geográficos, materias o períodos temporales, para la elaboración de análisis y comparaciones particularizadas.

Este conjunto de novedades y recursos pretende facilitar no solo la lectura de la publicación, sino, con mayor ambición, la comprensión del proceso de reclamaciones, en el entendimiento de que este resulta una herramienta de utilidad tanto para las partes, clientela y entidades, en la relación típicamente bancaria, como para otro tipo de público, especializado o no, interesado en el conocimiento de la operativa bancaria y, en especial, de los aspectos de esta que se relacionan más directamente con la conducta de las entidades y la transparencia informativa hacia su clientela. Y, en este sentido, procede recordar que la resolución de reclamaciones aporta un enorme valor tanto a las iniciativas del Banco de España sobre educación financiera como a su responsabilidad en materia de supervisión de conducta, función sobre la que puede obtenerse información detallada en el capítulo 4 de la *Memoria de Supervisión 2023*.

La *Memoria de Reclamaciones 2023* queda así configurada en cuatro capítulos, de los que los dos primeros se dedican a la actividad de reclamaciones propiamente dicha, mientras que el tercero recoge los criterios de buenas prácticas más novedosos de entre los aplicados en la resolución de reclamaciones —contenido que, por disposición legal y al margen de la existencia del Compendio y de sus actualizaciones futuras, se mantendrá en esta y en las sucesivas memorias anuales— y, por último, el cuarto recoge la información relativa al servicio de

resolución de consultas sobre transparencia bancaria que, en paralelo con el de resolución de reclamaciones, el Banco pone a disposición de la ciudadanía.

Como se ha señalado, al análisis de las reclamaciones se dedican dos capítulos, de los que el primero se centra en las reclamaciones recibidas y el segundo pone el foco en cómo se han resuelto los expedientes. Aunque ya se ha indicado en memorias precedentes, conviene recordar que ni mucho menos todas las reclamaciones recibidas finalizan con la resolución de la controversia planteada, bien sea mediante la emisión de un informe final en el que se pone de manifiesto la opinión del Banco de España sobre el asunto controvertido, bien sea con un allanamiento o un desistimiento previos a la emisión de dicho informe.

Hay un número muy importante de reclamaciones que, tras ser analizadas, se revelan como de imposible resolución por parte del Banco de España. Dado que este número ha sido muy significativo en 2023, alcanzando el 61 % de las reclamaciones tramitadas, y dado que su relevancia se está disparando en 2024, donde, con datos del primer semestre, alcanzaría el 86 % de las reclamaciones, se ha considerado oportuno separar el análisis granular de las reclamaciones recibidas y las causas que subyacen, precisamente, a los elevados porcentajes de reclamaciones que son de imposible resolución, del de aquellas que han sido objeto de pronunciamiento por parte del Banco o han sido resueltas por las partes una vez en marcha la elaboración del citado pronunciamiento. Este desdoblamiento del análisis se corresponde con la existencia de los capítulos 1 y 2 de la *Memoria de Reclamaciones 2023*.

Así pues, el capítulo 1 ofrece una visión global de la actividad llevada a cabo por el servicio de reclamaciones durante el ejercicio 2023. En este sentido, interesa aquí señalar que se han abierto 33.191 expedientes, una cifra que coloca la actividad del servicio en niveles similares a los registrados en los dos años anteriores (34.146 expedientes en 2022 y 34.330 en 2021), pero que experimentó una aceleración en la última parte del año, que parece continuar e intensificarse de modo muy significativo en 2024. En efecto, con datos de tan solo el primer semestre (38.619 expedientes), ya se habrían batido las cifras de año completo correspondientes a los tres ejercicios precedentes y se estaría muy cerca del máximo anual histórico —recordemos que la puesta en marcha del servicio data de 1987— alcanzado en 2017 (40.176 expedientes).

En el mencionado capítulo 1 se ofrecen desgloses de las reclamaciones por entidades, materias y formas de terminación de los expedientes. Con respecto a las primeras, no hay variaciones en relación con años precedentes: salvo algún caso particular, el patrón de reclamaciones se corresponde con el peso relativo de las entidades en el mercado. Por lo que respecta a las materias, los préstamos hipotecarios, las tarjetas y las cuentas corrientes siguen copando las tres cuartas partes de las reclamaciones presentadas, si bien, en su reparto interno, las relativas a tarjetas pierden peso en favor de las otras dos categorías y, singularmente, de los préstamos hipotecarios. La incidencia de las reclamaciones relacionadas con préstamos hipotecarios ha sido en 2023, y lo está siendo en 2024, muy relevante, tanto en términos cuantitativos —10.145 expedientes, representativos del 30,6 % del total— como cualitativos, afectando al número absoluto y relativo de inadmisiones. En efecto, una buena parte de esas reclamaciones han venido de la mano de pronunciamientos del Tribunal Supremo y de cuestiones prejudiciales

resueltas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la nulidad de la cláusula de gastos de formalización de préstamos hipotecarios y sobre los plazos para el ejercicio de las acciones correspondientes, que, sin duda, han generado expectativas de resarcimiento en los clientes de las entidades que, en ocasiones, se han canalizado por la vía de la reclamación ante el Banco de España sin valorar acertadamente su adecuación al caso, dada la ausencia de competencia en esta instancia para pronunciarse al respecto.

Esta singularidad que presentan este tipo específico de reclamaciones relacionadas con préstamos hipotecarios —la imposibilidad para el Banco de España de entrar a resolver y la consecuente inadmisión— también se da en el caso de las reclamaciones sobre operaciones fraudulentas con tarjetas y transferencias. En este supuesto, la ausencia de competencia del Banco de España y la consiguiente inadmisión tienen que ver, con carácter general, con los fraudes en los pagos, ante los que, de nuevo, los clientes de las entidades buscan en ocasiones un resarcimiento cuya resolución, por requerir un análisis ajeno a la normativa de ordenación y disciplina bancaria, el Banco no puede valorar.

La relevancia de este fenómeno de las inadmisiones ha aconsejado dedicar un anejo específico —el número 3 del capítulo 1— a explicar detalladamente tanto las razones que subyacen a esta forma de tramitación y consumación de los expedientes de reclamación como su importancia cuantitativa en 2023. En concreto, en el cuadro A3.2 se relacionan las materias de los 13.058 casos de inadmisión —excluidos los de ausencia del trámite previo ante el servicio de atención al cliente de la entidad—, que suponen el 39,3 % de las 33.191 reclamaciones recibidas, mientras que, en 2022, estas inadmisiones afectaron al 26,8 %.

Dentro de las causas de inadmisión de estas reclamaciones, destacan muy especialmente los casos, ya referidos, de operaciones de pago fraudulentas y nulidad de contratos y cláusulas abusivas, que, en conjunto, suponen las tres cuartas partes de esos 13.058 expedientes. En este punto hay que tener presente que el Banco de España solo es competente para valorar la actuación de las entidades supervisadas en el ámbito de los productos y servicios bancarios y de pago, determinando si su actuación se ajustó a la normativa de transparencia y protección de la clientela y a las buenas prácticas bancarias, y que, por tanto, hay materias y circunstancias que, aunque sean objeto de reclamación, no le corresponde valorar.

El mencionado anejo 3 deviene aún más oportuno si se tiene en consideración que el crecimiento de las inadmisiones se disparó a finales del año pasado y ha mantenido ese ritmo durante la primera parte del presente. En efecto, con datos provisionales a 30 de junio, las causas de inadmisión en 2024 afectan a tres de cada cuatro reclamaciones, lo que eleva su cifra absoluta a casi 30.000 en el primer semestre. Tras este inusitado aumento de las inadmisiones es muy probable que se halle la generación de expectativas sobre la nulidad de cláusulas contractuales desencadenada por la sucesión de sentencias en materia de gastos de formalización de préstamos hipotecarios que han visto la luz estos últimos meses, circunstancia que constituye un buen ejemplo de la cuestión de competencia del Banco de España a la que se acaba de aludir.

El capítulo 1 también ofrece algunas métricas sobre la intensidad de la función de resolución de reclamaciones en 2023. Así, por ejemplo, señala que los 33.191 expedientes tramitados han conllevado la gestión de 166.847 documentos por registro, representativos de un 50,2 % del volumen total de escritos registrados en el Banco; en particular, un 40,3 % de las entradas (76.105 escritos) y un 63,1 % de las salidas (90.742 escritos). Y también resalta que se ha rebajado en 16 días naturales el plazo medio de tramitación y resolución, situándose esta media en 53 días naturales frente a los 69 de 2022.

Finalmente, el capítulo 1 recoge una sección específica sobre la actividad de resolución de reclamaciones realizada por los servicios de atención al cliente de las entidades, de la que, al fin y al cabo, el sistema de reclamaciones del Banco de España constituye una segunda instancia, así como el habitual anejo estadístico y el que, de conformidad con lo establecido en 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, se refiere a las reclamaciones presentadas por consumidores residentes en la Unión Europea (UE). Dado que, del total de las 33.191 reclamaciones recibidas en 2023, el 95,5 % han sido presentadas por consumidores residentes en la UE, las explicaciones y las conclusiones que se ofrecen en los capítulos 1 y 2 son, con carácter general, directamente aplicables a este caso.

Analizados en el capítulo 1 la actividad general del servicio de reclamaciones y el tratamiento dado a los 33.191 expedientes abiertos en 2023, el capítulo 2 se centra en el análisis de los 12.937 —39 % del total— que superaron la fase de admisión del procedimiento, bien con allanamiento de la entidad a las pretensiones del reclamante o desistimiento de este último, bien con un informe final y motivado del Banco de España. En concreto, se verá cómo se han archivado 5.311 casos con allanamiento o desistimiento, 4.007 con informe favorable a la entidad y 2.973 con informe favorable al reclamante, mientras que en 646 casos se emitió informe pero sin pronunciamiento del Banco. Para las tres primeras formas de terminación señaladas, el capítulo 2 ofrece un desglose por materias, que compara 2023 con 2022, y otro por entidades.

Desde el punto de vista del análisis supervisor en materia de conducta, interesa fijarse en la información contenida en el capítulo 2 y en la que se rinde en el epígrafe 1.5 del capítulo 1, este último referido a las rectificaciones, en la medida en que su consideración conjunta ofrece un elemento de aproximación al comportamiento de las entidades hacia sus clientes. En este sentido, es destacable que, de los 12.937 expedientes que llegaron a la fase final del procedimiento, 8.284 finalizaron bien con allanamiento de la entidad a las pretensiones del reclamante o con el desistimiento de este último, bien con un informe final y motivado del Banco de España a su favor, de manera que puede concluirse que en este 64 % de los casos el expediente ha terminado con una posición favorable a los intereses del reclamante. Esta cifra es ligeramente inferior a la registrada en 2022, cuando alcanzó el 69,3 %.

Este indicador se complementa, como es habitual, con el de las rectificaciones por parte de las entidades, definido como la suma de las rectificaciones antes de informe (allanamientos y desistimientos) y después de informe favorable al reclamante, dividida por el número de

reclamaciones resueltas con allanamientos o desistimientos o resoluciones a favor del cliente, rectificadas o no. Aquí, de nuevo, el resultado de 2023, 79,8 %, resulta ligeramente inferior al registrado en 2022, 83,7 %. En el epígrafe 5.2 del capítulo 2 se trata de dar explicación a esta circunstancia.

En cualquier caso, conviene tener en cuenta que, tal y como se explica en el recuadro 1.2 de esta *Memoria de Reclamaciones 2023* y se ha precisado en las anteriores, ninguna de las citadas métricas debe tomarse como una medida absoluta del comportamiento de las entidades ni permite, en consecuencia, llegar a conclusiones definitivas. Tal valoración solo puede hacerse combinando estos y otros indicadores adicionales dentro del ámbito de las reclamaciones, como son, por ejemplo, la diligencia de la entidad en la resolución temprana de la controversia, en el servicio de atención al cliente o, incluso, en la propia red comercial, o, yendo más allá de ese ámbito, combinando las piezas de información cualitativa que van proporcionando la experiencia y el juicio experto que se derivan del seguimiento regular de las entidades y de las inspecciones singulares que conforman la función de supervisión de conducta.

Como se ha señalado, la *Memoria de Reclamaciones 2023* se completa con el capítulo 3, que recoge los criterios de buenas prácticas novedosos aplicados en la resolución de reclamaciones durante el año e incorporados al *Compendio de criterios de buenas prácticas bancarias*, y con un capítulo 4 dedicado a la atención y resolución de consultas.

Como es sabido, el Banco de España tiene a disposición de los ciudadanos un servicio de atención y resolución de consultas, escritas y telefónicas, que, más allá de su finalidad originaria y regulada de atender cuestiones de interés general sobre los derechos de los usuarios de servicios financieros, ofrece información práctica sobre tales servicios y productos, resuelve dudas relacionadas con los billetes y las monedas y, adicionalmente, aporta orientación sobre la localización de recursos vinculados a la educación financiera y la gestión de las finanzas personales para todo tipo de público. En este sentido, se refuerza la labor divulgativa de la normativa de transparencia y protección al cliente bancario, así como de los criterios de buenas prácticas y de las orientaciones sobre finanzas básicas, sirviendo de complemento a otras herramientas de información como EncuenTRA, el *Compendio de criterios de buenas prácticas bancarias*, el Portal del Cliente Bancario o el sitio web Finanzas para Todos.

En relación con estas consultas, en 2023 se aprecia un significativo aumento tanto de las escritas como de las telefónicas. En el primer caso, las 10.876 consultas atendidas suponen un máximo histórico y un incremento del 34,8 % sobre el ejercicio anterior, afianzando la senda de crecimiento iniciada hace cinco años. Por su parte, en el caso de las telefónicas se constata una cierta consolidación en su número anual, con, incluso, una ligera disminución en 2023 (38.744) en comparación con las cifras de 2022 (42.500), y de los dos años anteriores. Los datos disponibles para 2024 apuntan a un crecimiento de ambas durante los primeros meses, aunque esta tendencia parece ir corrigiéndose. De cualquier manera, las cifras al término del primer semestre, 6.028 consultas escritas y 27.549 telefónicas, proyectan, de mantenerse, un cierre de año en máximos históricos para ambos tipos.

Con las piezas de información que se apuntan en esta introducción y muchas otras que el lector podrá encontrar en las siguientes páginas, complementadas con recursos gráficos que facilitan la lectura y la explotación de los datos, la *Memoria de Reclamaciones 2023* pretende no solo rendir cuentas de una de las actividades que realiza el Banco de España, sino también aportar un elemento de utilidad práctica para el día a día de la relación de la ciudadanía con las entidades supervisadas y para la mejora de su competencia financiera, entroncando así con la vocación de servicio público que constituye uno de los objetivos estratégicos del Banco de España.