

TRIBUNA DE ECONOMÍA

Todos los artículos publicados en esta sección son sometidos
previamente a evaluación externa anónima

José Antonio Rodríguez Sánchez*
Sonia Margarita Rodríguez Parada*

LA PROTECCIÓN DEL CLIENTE BANCARIO ¿REALIDAD O UTOPIA?

Un mercado bancario de libre competencia exige la responsabilidad legal de procurar transparencia y protección a los que concurren a él en condición de clientes. Desde esta perspectiva se analizan las principales novedades que, en esta materia, introduce la Ley de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, comparando la nueva cobertura tuitiva con la situación normativa precedente. Completa el estudio un análisis del grado de corrección que han mostrado las relaciones entre entidades y clientes en el mercado bancario español, a partir de las reclamaciones que, durante el septenio 1995-2001, se presentaron ante el Banco de España.

Palabras clave: sistema bancario, protección del consumidor, España, 1995-2001.

Clasificación JEL: G21.

1. Introducción

El predominio absoluto de contratos de adhesión en la negociación bancaria convierte al cliente en la parte contratante más débil de la relación financiera. Su margen de intervención se reduce, casi exclusivamente, a la adhesión o no a un contrato, cuyo clausulado es fijado de forma unilateral y predeterminada por las entidades de crédito.

Esta situación de desventaja contractual justifica la necesidad de desarrollar una regulación administrativa rigurosa de la contratación bancaria, y hacerlo en un doble sentido: por una parte, preservar la transparencia de

las operaciones como una forma más de protección al cliente, siempre necesaria en libre competencia; por otra, equilibrar los intereses de las partes contratantes, compensando la debilidad contractual del cliente con la adopción de medidas normativas que protejan sus derechos frente a entidades tradicionalmente poderosas.

A este desequilibrio de posiciones habría que añadir, además, una sofisticación creciente del mercado bancario, mucho más tecnificado y diverso que el de antaño, con una presión competitiva difícilmente predecible hace tan sólo unas décadas.

Ambas realidades, debilidad contractual y complejidad financiera, se conjugan y generan inevitables reticencias e incertidumbres por parte de la clientela en sus relaciones con las entidades de crédito. Desde esta perspectiva, cualquier esfuerzo realizado por proteger al cliente resulta beneficioso para el sistema bancario. Dos

* Departamento de Economía Financiera y Contabilidad. Universidad de Vigo.

Versión: abril 2003.

factores argumentan nuestra afirmación: el primero de ellos se basa en el hecho de que el funcionamiento de las entidades bancarias necesita de un activo primordial para ejercer su actividad de intermediación, la confianza del cliente, la cual resulta reforzada con el establecimiento de medidas tuitivas. El segundo factor a destacar es el hecho de haber observado que los sistemas financieros más avanzados son los que ofrecen mayor cobertura de protección al cliente. Y es que la madurez sectorial se traduce en seguridad, en transparencia y en integridad de funcionamiento, tres cualidades que trascienden el ámbito estrictamente contractual y alcanzan una dimensión deontológica del negocio bancario. Sólo entonces el cliente accede al mercado bancario con plenas garantías, favoreciendo el volumen y la frecuencia de la contratación y, en consecuencia, beneficiando a todo el sistema financiero en su conjunto.

No ajeno a estas circunstancias, el legislador español ha asumido, desde los últimos 15 años, el reto normativo de progresar en la defensa de los intereses del cliente bancario. Las normas dictadas —conviene destacarlo— no siempre se han derivado de la transposición nacional de Directivas o Recomendaciones comunitarias, siendo algunas de ellas pioneras en el contexto europeo.

Recientemente, la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero ha recuperado, entre otros aspectos relevantes, la actualidad legislativa de la defensa del cliente del mercado financiero. Con este objetivo se reservan 10 artículos de su capítulo V, en el que establece un marco protector prejudicial y preventivo que diferencia tres ámbitos de actuación: la protección del cliente bancario, la protección del inversor y la protección del asegurado y del partícipe en planes de pensiones.

A pesar de la tendencia unificadora del sistema financiero y de la fuerte interconexión de todos los mercados que lo integran, este trabajo analiza específicamente el mercado bancario, al corresponderle el mayor número de usuarios. No obstante, la amplitud y significación de los sistemas habilitados para la protección del cliente

del mercado de valores y del mercado de seguros y fondos de pensiones justifica que abordemos su estudio de forma individualizada, a través de dos trabajos complementarios al que ahora se presenta.

2. La defensa del cliente bancario en España: antes y después de la Ley 44/2002

La preocupación por la defensa de los derechos de la clientela bancaria surge en la década de los años ochenta, paralela a la liberalización de tipos de interés. Dejando atrás el arcaísmo de una etapa bancaria intervenida, con tipos de interés máximos y comisiones libres, se instaura en el mercado bancario español un sistema de tipos de interés libres y comisiones máximas, cuyo valor se racionaliza en función del servicio que la comisión remunera.

Este nuevo contexto de libre competencia origina la responsabilidad legal de exigir a las entidades de crédito un comportamiento correcto en sus relaciones con la clientela, de velar por la exactitud y la claridad en la información suministrada al público y de garantizar la transparencia en la operativa bancaria cotidiana. Como respuesta a estas inquietudes el legislador empieza a articular un conjunto de reglas de actuación que disciplina las relaciones banca-cliente, aspirando a equilibrar, con mayor o menor fortuna según los casos, los intereses de las dos partes contratantes.

Esta corriente normativa de protección al cliente se inicia tímidamente en el ordenamiento jurídico español con la Orden Ministerial del 17 de enero de 1981, sobre liberalización de tipos de interés y dividendos bancarios y financiación a largo plazo. Por vez primera en España se obliga a las entidades a publicar tipos de interés preferenciales, tarifas de comisiones y condiciones de las operaciones, quebrando la opacidad tradicional que dominaba el mercado bancario.

Tres años más tarde, la Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios, establece una cobertura legislativa genérica de defensa del consumidor. Y aunque esta Ley no es específica-

mente financiera, lo cierto es que quedan bajo su ámbito protector todos aquellos clientes de servicios bancarios que sean destinatarios finales de los mismos, esto es, consumidores. Por tanto, el consumidor bancario se beneficia de los principios contenidos en la citada Ley, pudiendo exigir, en sus relaciones contractuales con las entidades de crédito, el derecho a ser resarcido de los perjuicios causados; la obligación de suministrar información veraz; la persecución y sanción de la publicidad fraudulenta; la claridad, concreción y buena fe de la contratación; el derecho a que en la interpretación contractual las dudas se resuelvan en contra del redactor de cláusulas confusas..., etcétera.

Siguiendo un orden cronológico y retomando el ámbito financiero, la *Orden Ministerial de 3 de marzo de 1987, sobre liberalización de tipos de interés, condiciones y normas de actuación de las entidades de depósito* supone un nuevo avance en la protección del cliente bancario. Desarrollada a través de la *Circular del Banco de España 15/1987, de 7 de mayo*, establece más requisitos de transparencia en la operativa bancaria y mayor rigor informativo. Así, impone la liberalización definitiva de tipos de interés en las operaciones activas y pasivas, con independencia de cuál sea su modalidad y su plazo; la elaboración obligatoria de una tarifa de comisiones y gastos repercutibles al cliente, que las entidades han de presentar en el Banco de España para su registro, no pudiendo cargar cantidades superiores a las indicadas en la tarifa, ni conceptos no mencionados en aquélla¹; el establecimiento de límites a las condiciones de valoración, hasta entonces discrecionales, de las principales partidas de cargos y de abonos en las cuentas bancarias; el mantenimiento de normas de publicidad sobre tipos preferenciales, tipos para excedidos en cuenta de crédito y tipos para descubiertos en cuenta corriente; la obligación de proporcionar al cliente documentos liqui-

datorios completos y expresivos; la indicación homogénea del coste de las operaciones en la publicidad bancaria bajo la forma de coste efectivo equivalente con intereses anuales pospagables, con independencia de cuál sea el tipo de interés nominal aplicable y su forma de liquidación. Además, se crea una unidad organizativa específica en el Banco de España, denominada Servicio de Reclamaciones, con la función de recibir y tramitar las quejas que pudieran presentar los clientes respecto a actuaciones de las entidades contrarias a las normas de disciplina sectorial o a las buenas prácticas y usos bancarios. La *Circular del Banco de España 24/1987, de 21 de julio*, detalla la organización y el funcionamiento de dicho Servicio de Reclamaciones, siendo objeto de revisión en Circulares posteriores. Conviene resaltar que todavía hoy, quince años después de su implantación en España —el primero de septiembre de 1987—, no todos los Bancos Centrales Nacionales del Eurosistema disponen de una unidad administrativa con identidad propia dedicada exclusivamente a este cometido.

En años sucesivos se seguirán regulando las relaciones de las entidades de depósito con su clientela y estableciendo más normas de actuación. Así, se impone la obligación informativa de la Tasa Anual Equivalente (TAE) con la *Orden de 16 de junio de 1988* y la *Circular del Banco de España 15/1988, de 5 de diciembre*, que la desarrolla. Este indicador oficial, no exento de críticas (Rodríguez Sánchez y Rodríguez Parada, 1998: páginas 135-144), estandariza una información que las entidades venían transmitiendo al mercado de forma muy dispar, impidiendo cualquier análisis comparativo del consumidor bancario mínimamente homogéneo.

Pero, sin duda, la promulgación de la *Ley 26/1988 de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito* reafirma el amparo legal del cliente bancario. Su entrada en vigor faculta al Ministro de Economía y Hacienda para exigir la formalización de los contratos por escrito; para dictar las normas precisas que aseguren ser fiel reflejo de los compromisos contraídos por las partes contratantes y sus derechos ante las eventualidades pro-

¹ En la actualidad cualquier usuario puede consultar directamente las tarifas máximas de las entidades a través de la página *web* del Banco de España, con información individualizada para cada institución.

pías de cada tipo de operación; y para establecer el control administrativo de los requisitos formales de los contratos y las normas de publicidad de las operaciones bancarias, obligando a incluir todos los elementos necesarios para apreciar sus verdaderas condiciones.

La concesión de esta potestad reglamentaria generó una viva polémica. Posiciones críticas la cuestionaron por considerar que invadía materias típicamente contractuales y limitaba la libertad de contratación. Sin embargo, el legislador no dudó en justificar tal competencia con sentido finalista: proteger a la clientela activa y pasiva de las entidades de crédito.

En el año 1989, coincidiendo con una etapa bancaria de gran competencia en la captación de depósitos, una nueva disposición, la *Orden de 12 de diciembre de 1989*, refunde y perfecciona el contenido de todas las normas tuitivas que le precedieron. Con ella, se amplía su ámbito de aplicación a todas las entidades de crédito (no únicamente entidades de depósito) y a todas las operaciones bancarias (activas y pasivas). Es destacable, además, que en esta Orden hallamos la primera referencia normativa a la figura del Defensor del Cliente, cuya actuación, voluntariamente instituida por las entidades de crédito, antecede y complementa, en la esfera de lo privado, al procedimiento público de reclamación ante el Banco de España.

Precisamente, será el desarrollo de esta Orden una referencia fundamental en el tema que tratamos: la *Circular del Banco de España 8/1990, de 7 de septiembre, sobre transparencia de las operaciones y protección a la clientela*. Hallamos en su contenido², detallados con precisión, aspectos concretos de operativa bancaria relativos a la publicación de tipos de interés, obligaciones de información, tarifa de comisiones, tablón de anuncios a disposición del público, entrega de documentación contractual, préstamos hipotecarios, documentos liqui-

datorios, coste y rendimiento efectivos de las operaciones bancarias, publicidad, remisión de comunicaciones y documentos y, por último, determinados aspectos organizativos y de funcionamiento del Servicio de Reclamaciones del Banco de España.

Desde la segunda mitad de los años noventa, la aspiración normativa de transparencia bancaria y de equidad de intereses que, de forma genérica, imperó en la década de los ochenta, se torna mucho más específica, afectando en particular a determinadas operaciones financieras. Éste es el caso, por ejemplo, de los préstamos hipotecarios con la *Ley 2/1994, de 30 de marzo, sobre subrogación y modificación de préstamos hipotecarios*, surgida a raíz de la caída generalizada de tipos de interés en la primera mitad de 1994. Ante esta situación, injusta para aquellos clientes que habían concertado sus préstamos hipotecarios con anterioridad al descenso de tipos de interés, el legislador arbitra dos procedimientos, subrogación y novación modificativa, que permiten al prestatario, sin excesivo coste, mejorar sus condiciones financieras, ajustándolas a la nueva coyuntura.

Asimismo, la protección jurídica del deudor hipotecario se intensifica con la *Orden Ministerial de 5 de mayo de 1994, sobre transparencia de las condiciones financieras de los préstamos hipotecarios*. Con esta disposición se pretende facilitar al prestatario, en una de las parcelas más competitivas de negocio bancario, la comparación homogénea entre distintas ofertas, al exigir a los potenciales prestamistas la entrega obligatoria de un folleto informativo inicial, que contenga un clausulado financiero estandarizado con un contenido mínimo³. Además, se impone al prestamista el requisito de realizar una oferta vinculante formalizada por escrito, con un plazo de validez no inferior a 10 días hábiles desde la fe-

² La Circular del Banco de España 8/1990 ha sido receptiva a los cambios bancarios y a la innovación financiera, siendo objeto de sucesivas modificaciones en los años 1991, 1992, 1993, 1994, 1996, 1998, 1999, 2000 y 2001.

³ En el año 2001, la comparación en el ámbito nacional se amplía al entorno europeo con la iniciativa de la Federación Hipotecaria Europea de elaborar un código europeo para crédito vivienda. Por vez primera se establece una ficha europea de información normalizada (FEIN), con 15 rúbricas que orientarán al deudor hipotecario en la fase precontractual de la operación. *Circular 5-2001 de la Federación Hipotecaria Europea*.

cha de entrega al cliente y se exige la participación activa del Notario, que habrá de comentar al deudor hipotecario aquellas cláusulas que, por su complejidad técnica, pudieran pasarle inadvertidas.

Otra materia bancaria regulada con intensidad ha sido el Crédito al Consumo. Mencionamos por su trascendencia la *Ley 7/1995, de 23 de marzo*, recientemente modificada por la *Ley 39/2002, de 28 de octubre*, aplicable a operaciones de crédito con consumidores bajo la forma de pago aplazado, préstamo, apertura de crédito u otro instrumento equivalente de financiación. Esta norma establece la forma y el contenido contractual mínimo en materia crediticia, limitando determinadas eventualidades que, de producirse, podrían resultar excesivamente perjudiciales para el consumidor bancario. Con este fin, por ejemplo, se limita la comisión por reembolso anticipado⁴ y el coste de los descubiertos en cuenta corriente⁵.

Con posterioridad, la *Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre condiciones generales de la contratación*, avanza en la búsqueda de un mayor equilibrio contractual. A pesar de no ser una norma específicamente financiera, la definición de cláusula abusiva, esto es, aquella que en perjuicio del usuario supone un desequilibrio significativo e injustificado de las obligaciones contractuales, puede orientar al consumidor sobre la adecuación de sus contratos bancarios. Una reciente sentencia judicial declara nula, sobre esta base legal, la cláusula de redondeo al alza del tipo de interés variable en los préstamos hipotecarios. De ratificarse esta sentencia, el prestatario podría beneficiarse de la exclusión contractual de una práctica hasta entonces generalizada en el mercado bancario, siendo previsible una traslación compensato-

ria al diferencial que se suma al tipo de referencia elegido para indexar la operación.

También han sido objeto de especial atención jurídica las transferencias transfronterizas. En efecto, la *Ley 9/1999, de 12 de abril, sobre el régimen jurídico de las transferencias entre Estados miembros de la Unión Europea* y la *Orden* que la desarrolla, de 16 de noviembre de 2000, establecen una serie de obligaciones mínimas de información y de procedimiento para aquellas entidades que realicen transferencias entre países de la Unión Europea, detallando las consecuencias jurídicas de su incumplimiento. La ejecución libre de cargas para el beneficiario de la transferencia, la fijación genérica del plazo de ejecución dentro de los cinco días laborables bancarios siguientes a la fecha de aceptación de la orden de transferencia o el deber de indemnizar al cliente en caso de retraso o incumplimiento por falta de ejecución son algunas de las medidas que definen el correcto comportamiento bancario para este tipo de operación.

Pero, sin duda, la normativa más reciente en materia tuitiva es la *Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero*. En concreto, la sección 1.ª de su capítulo V introduce, a través de diez artículos, algunas novedades en la cobertura de protección al cliente bancario, al inversor y al asegurado y partícipe en planes de pensiones, a quienes la norma presenta agrupados bajo el epígrafe común de cliente de servicios financieros. El legislador reconoce, explícitamente, cierta indefensión del consumidor financiero ante el incremento de la competencia y la utilización de nuevas tecnologías en los mercados financieros. Considera necesario introducir mejoras en los sistemas de protección directa al usuario de los mismos, instaurando tres Comisionados para la defensa de sus intereses: el Comisionado para la Defensa del Cliente de Servicios Bancarios, adscrito al Banco de España, el Comisionado para la Defensa del Inversor, adscrito a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, y el Comisionado para la Defensa del Asegurado y del Partícipe en Planes de Pensiones, adscrito a la Dirección General de Segu-

⁴ Artículo 10. Se limita esta comisión al 1,5 por 100 del capital reembolsado anticipadamente cuando el tipo de interés es variable y al 3 por 100 cuando el tipo de interés es fijo.

⁵ Artículo 19.4. Se limita el coste de los descubiertos para consumidores a una TAE nunca superior a 2,5 veces el interés legal del dinero, debiendo incluirse en este límite no sólo el tipo de interés de descubierto, sino también el efecto de la comisión por descubierto. Su aplicación en el año 2003 limita el coste TAE de descubierto para consumidores al 10,625 por 100.

ros y Fondos de Pensiones; y una ventanilla única para la presentación de reclamaciones financieras, independiente de su ámbito competencial.

Puesto que este trabajo se centra, en particular, en el mercado bancario, exponemos en el Recuadro 1 el contenido del articulado concerniente a la defensa del cliente bancario, comparándolo con la situación normativa precedente. Este análisis comparativo nos ayudará a determinar la novedad y el alcance de esta nueva norma en la materia que estudiamos.

Básicamente, la Ley de Medidas de Reforma del Sistema Financiero establece tres procedimientos prejudiciales que amparan al cliente bancario en sus relaciones con las entidades de crédito: el Departamento de Atención al Cliente, el Defensor del Cliente y el Comisionado para la Defensa del Cliente de Servicios Bancarios, siendo los dos primeros trámites previos del tercer procedimiento tuitivo habilitado por la norma.

Ahora bien, puesto que ya existían en el mercado bancario español figuras protectoras próximas a las que ahora se implantan, con un ámbito de actuación afín, podemos afirmar que el grado de innovación normativa es relativo. Así, la creación de un Departamento o Servicio de Atención al Cliente no resulta en absoluto novedosa, pues, desde hace años, muchas entidades han dispuesto de un departamento dedicado a resolver las posibles reclamaciones de sus clientes. Sin embargo, sí es novedosa la obligatoriedad de su implantación, con la que se intenta paliar las carencias de una iniciativa, hasta entonces asumida de forma voluntaria, que en la práctica no siempre se correspondía con una responsabilidad funcional adecuadamente delimitada o dotada con recursos suficientes.

A partir de ahora, eliminando toda discrecionalidad, se impone a las entidades de crédito no sólo la obligación de disponer de un Servicio de Atención al Cliente, sino también, y en nuestra opinión más importante, la responsabilidad legal de atender y de resolver las reclamaciones que la clientela pueda presentar en defensa de los derechos que las normas le reconocen.

Frente al carácter obligatorio del Departamento o Servicio de Atención al Cliente, la Ley de Medidas de Refor-

ma del Sistema Financiero contempla, además, la posibilidad de que las entidades de crédito designen, a iniciativa individual o colectiva, un Defensor del Cliente.

Tampoco resulta novedosa esta figura en el sistema bancario español pues, tan sólo un año después de aplicarse por vez primera en la banca europea (Reino Unido, 1985), se implanta en España a iniciativa individual (BBV, 1986). Tres años más tarde hallamos en el ordenamiento jurídico español su primera, aunque muy genérica, referencia normativa⁶. Desde entonces, el Defensor del Cliente ha tenido una difusión amplia en el sistema bancario español, especialmente acusada entre cooperativas de crédito y cajas de ahorro: en concreto, en el año 2001, el 44 por 100 de los bancos⁷, el 83 por 100 de las cajas de ahorro y el 90 por 100 de las cooperativas de crédito disponían de esta figura protectora. Su presencia en las relaciones bancarias ha estado favorecida por la recomendación que, año tras año, ha formulado el Banco de España sobre la conveniencia de adoptar este sistema de protección a la clientela u otro equivalente.

Valoramos de forma positiva la labor que, durante estos últimos quince años, han desarrollado los Defensores del Cliente de las entidades de crédito, puesto que su actuación ha beneficiado, simultáneamente, a las dos partes implicadas en la contratación bancaria. Por una parte, ha permitido a las propias instituciones canalizar y resolver, de forma interna, un porcentaje significativo de reclamaciones, sin necesidad de acudir a otros procedimientos que podrían causar un mayor perjuicio a su imagen pública. Por otra parte, también ha beneficiado a la clientela, procurándole un mayor nivel de protección mediante un procedimiento privado que ha agilizado y precedido al procedimiento público de reclamación, el Servicio de Reclamaciones del Banco de España. Y

⁶ Orden de 12 de diciembre de 1989, sobre tipos de interés y comisiones, normas de actuación, información a clientes y publicidad de las entidades de crédito. Artículo 9 b).

⁷ Aunque puede sorprender al lector su bajo porcentaje, los bancos sin Defensor del Cliente son mayoritariamente extranjeros con escasa implantación y con un volumen de negocio inferior al 4 por 100 del total de la banca en España.

aunque se han formulado algunas reservas a la independencia de criterio del Defensor del Cliente —por existir vinculación laboral con la entidad de crédito—, la realidad demuestra que su intervención ha resuelto un importante volumen de reclamaciones bancarias. Basten unas cifras para argumentar tal opinión: de las más de 35.000 reclamaciones que recibieron las cinco mayores entidades de crédito durante el año 2001, sólo 1.045 de ellas llegaron al Banco de España.

Pero, sin duda, la mayor novedad normativa de la Ley 44/2002 en materia tuitiva es la habilitación otorgada al Ministro de Economía para establecer los requisitos que deberán respetar tanto el Departamento de Atención al Cliente como el Defensor del Cliente, y que se hace también extensiva a sus trámites procedimentales para la resolución de reclamaciones. En este sentido, se produce una importante alteración respecto a la situación normativa previa, que no fijaba pautas obligatorias y determinaba una configuración flexible del Departamento de Atención al Cliente y de la figura protectora del Defensor del Cliente.

La nueva Ley impone una regulación ministerial con potestad para exigir las adecuadas medidas de separación de los restantes servicios comerciales u operativos; para someter a verificación administrativa sus reglamentos de funcionamiento o cualquier otra característica de su configuración; y para exigir la inclusión de un resumen de sus actuaciones más relevantes en una memoria anual. Todas estas potestades reflejan una competencia ministerial que, *a priori*, puede ser interpretada por las entidades como una injerencia en atribuciones tradicionalmente internas y de índole privada.

Ahora bien, no podemos dejar de mencionar que esta situación no es del todo novedosa. En efecto, determinadas entidades del sistema financiero español, las cajas de ahorro, ya disponían de órganos de protección al cliente con reglamentos y procedimientos de reclamación fijados por leyes autonómicas, acorde con las competencias de las Comunidades Autónomas en esta materia. Éste es el caso de Andalucía (1999), Aragón (1991), Asturias (2000), Castilla-La Mancha (1997), Extremadura (1994), Galicia (1996), Murcia (1998) y Valencia (1991).

Retomando la perspectiva estatal y el contenido de la Ley 44/2002, conviene subrayar un aspecto que consideramos importante. La norma sigue manteniendo la vinculación de las resoluciones del Defensor del Cliente para la entidad reclamada, que serán de aceptación voluntaria para el reclamante, situando, como hasta entonces, su función protectora entre la mediación y el arbitraje. No obstante, la norma indica que esta vinculación no será obstáculo a la plena tutela judicial, al recurso a otros mecanismos de solución de conflictos ni a la protección administrativa; aspecto que enturbia el carácter de tal vinculación, al sugerir que puede ser recurrida (Díaz, 2002: página 238).

Por último, la Ley 44/2002 crea el Comisionado para la Defensa del Cliente de Servicios Bancarios, al que el usuario sólo podrá acudir tras haber formulado previamente su reclamación ante el Departamento de Atención al Cliente o ante el Defensor del Cliente.

El principal antecedente de este órgano administrativo de nueva creación lo hallamos en el Servicio de Reclamaciones del Banco de España que, desde 1987, ha realizado la función de atender y tramitar aquellas quejas que puedan formular los clientes de las entidades de crédito respecto a actuaciones contrarias a las normas de disciplina o las buenas prácticas y usos bancarios⁸. A lo largo de su trayectoria, con una experiencia acumulada durante un quinquenio y con más de 30.000 expedientes tramitados, el Servicio de Reclamaciones ha asumido la compleja labor de vigilar el cumplimiento de las normas de disciplina bancaria y dictaminar, con sus pronunciamientos y recomendaciones, principios de interés general y actuaciones constitutivas de mala práctica bancaria, que se han venido publicando, desde 1988, en las Memorias del Servicio, a disposición de entidades y clientes.

⁸ El régimen jurídico de admisión, tramitación y resolución de reclamaciones presentadas ante el Servicio de Reclamaciones del Banco de España se recoge en el Capítulo II (Normas Decimocuarta a Vigésimo séptima) de la *Circular del Banco de España 8/1990, de 7 de septiembre, sobre transparencia de las operaciones y protección a la clientela*.

RECUADRO 1

CAPÍTULO V DE LA LEY DE MEDIDAS DE REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO
Protección del cliente de servicios financieros: especial referencia al mercado bancario

Sección 1. ^a	Descripción de contenido normativo ^{a)}	Situación antes de la Ley 44/2002 ^{b)}
<i>Artículo 22</i> <i>Creación de órganos</i>	Creación del Comisionado para la Defensa del Cliente de Servicios Bancarios (en lo sucesivo, el Comisionado), adscrito al Banco de España.	Existencia del Servicio de Reclamaciones del Banco de España desde 1987.
<i>Artículo 23</i> <i>Objeto</i>	Protección de los derechos del usuario de servicios bancarios.	Necesaria progresión en los derechos del cliente bancario.
<i>Artículo 24</i> <i>Funciones</i>	<p>a) Atender las quejas y reclamaciones del usuario bancario, en relación con sus derechos legalmente reconocidos, ya se deriven de los contratos, de la normativa de transparencia y protección de la clientela, de las buenas prácticas y usos bancarios, remitiendo al supervisor los expedientes donde se aprecie incumplimiento de la disciplina sectorial.</p> <p>b) Asesorar al cliente bancario sobre sus derechos en materia de transparencia y protección al cliente, y en los cauces legales existentes para su ejercicio.</p>	Recibir y tramitar las reclamaciones que, relativas a operaciones concretas que les afecten, pudieran formular los clientes de las entidades de crédito sobre actuaciones de éstas que puedan quebrantar las normas de disciplina o las buenas prácticas y usos bancarios.
<i>Artículo 25</i> <i>Nombramiento de titulares</i>	<p>1) El Comisionado estará integrado por personas de reconocido prestigio en el ámbito económico y financiero, con al menos 10 años de experiencia profesional. El mandato, no renovable, tendrá una duración de 5 años.</p> <p>2) El nombramiento corresponderá al Ministro de Economía, oído el Gobernador del Banco de España y el Consejo de Consumidores y Usuarios.</p> <p>3) El Comisionado actuará de acuerdo con los principios de independencia y autonomía de criterios y directrices en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>4) El Gobierno podrá desarrollar reglamentariamente la figura del Comisionado: en particular, lo relativo a nombramientos, rango jerárquico, procedimiento de resolución de quejas y contenido de la Memoria anual.</p>	<p>1) El Servicio de Reclamaciones es una unidad de trabajo asignada a los Servicios Jurídicos del Banco de España, bajo dependencia directa del Subjefe de dichos Servicios.</p> <p>2) El Servicio de Reclamaciones está atendido por los Letrados que designe el Jefe de Servicios Jurídicos.</p> <p>3) El Servicio de Reclamaciones adecuará sus actuaciones a las directrices que emanen del Consejo Ejecutivo del Banco de España.</p>
<i>Artículo 26</i> <i>Memoria anual</i>	El Comisionado deberá publicar anualmente una memoria que incluya un resumen estadístico de las reclamaciones y consultas atendidas, con el comentario sobre los informes emitidos, las entidades afectadas y el carácter favorable o desfavorable para el reclamante.	El Servicio de Reclamaciones publica, desde 1987, una memoria anual de su actuación, donde se incluye un resumen estadístico de los expedientes tramitados, una descripción de las reclamaciones favorables al reclamante, los criterios que justifican sus resoluciones, las entidades afectadas y las prácticas indebidas.
<i>Artículo 27</i> <i>Adscripción orgánica y funcional del Servicio de Reclamaciones</i>	El Servicio de Reclamaciones del Banco de España se adscribe al Comisionado, dando soporte administrativo y técnico en la tramitación de consultas y reclamaciones.	

RECUADRO 1 (continuación)

CAPÍTULO V DE LA LEY DE MEDIDAS DE REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO
Protección del cliente de servicios financieros: especial referencia al mercado bancario

Sección 1. ^a	Descripción de contenido normativo ^{a)}	Situación antes de la Ley 44/2002 ^{b)}
<i>Artículo 28</i> <i>Ventanilla única</i>	El cliente bancario también podrá presentar su reclamación ante los Comisionados para la Defensa del Asegurado y del Participe en Planes de Pensiones y para la Defensa del Inversor.	Las reclamaciones ante el Servicio pueden presentarse directamente en la sede central del Banco de España o en las sucursales provinciales de éste.
<i>Artículo 29</i> <i>Departamento de Atención al Cliente y Defensor del Cliente</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Las entidades de crédito estarán obligadas a atender y resolver las reclamaciones que los usuarios puedan presentar relacionadas con sus derechos legalmente reconocidos. A estos efectos, deberán contar con un Departamento o Servicio de Atención al Cliente. 2) Las entidades podrán, bien individualmente, bien agrupadas por ramas de actividad, proximidad geográfica, volumen de negocio o cualquier otro criterio designar un Defensor del Cliente, que habrá de ser una entidad o experto de reconocido prestigio, a quien corresponde atender los tipos de reclamaciones que se sometan a su decisión en el marco de su reglamento, así como promover la normativa de transparencia y protección de la clientela y de las buenas prácticas y usos financieros. 3) La decisión del Defensor del Cliente será vinculante para la entidad reclamada. Esta vinculación no será obstáculo a la plenitud de tutela judicial, al recurso a otros mecanismos de solución de conflictos ni a la protección administrativa. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Las entidades pueden disponer de un Defensor del Cliente u órgano equivalente. El Banco de España recomienda su implantación, pero no es obligatoria. 2) Se considera que existe Defensor del Cliente cuando una entidad o conjunto de entidades tenga establecida o se someta formalmente a institución u órgano creado con finalidad de salvaguardar los derechos e intereses de sus clientes, y debidamente comunicado al Banco de España. 3) La primera iniciativa que instaura el Defensor del Cliente en España es individual (BBV, 1986), generalizándose en años sucesivos a otras entidades. 4) Iniciativas colectivas han sido adoptadas con posterioridad por algunos Bancos y por Cajas de Ahorros a través de sus correspondientes Federaciones (v.g. Cataluña, 1991; Aragón, 1991; Valencia, 1991; Extremadura, 1995; Galicia, 1996; Castilla-La Mancha, 1997; Murcia, 1998..., etcétera). 5) La decisión del Defensor del Cliente es vinculante para la entidad reclamada.
<i>Artículo 30</i> <i>Procedimiento</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1) La admisión y tramitación de reclamaciones ante el Comisionado exige el trámite previo de su formulación por escrito ante el Departamento de Atención al Cliente o ante el Defensor del Cliente, quien acusará recibo por escrito de su recepción, pudiendo resolverlas o denegarlas igualmente por escrito y motivadamente. El reclamante deberá acreditar que ha transcurrido el plazo de dos meses sin resolución o que ha sido denegada o desestimada su petición. 2) Cumpliendo los requisitos previos, el Comisionado abrirá un expediente por cada reclamación, en el que se incluirán todas las actuaciones relacionadas con la misma. El reclamante, por requerimiento, podrá completar la información en el plazo de 10 días. Si así no lo hiciese se entenderá que existe desistimiento. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) La admisión y tramitación de reclamaciones ante el Servicio de Reclamaciones del Banco de España exige el trámite previo de su formulación por escrito ante el Defensor del Cliente u órgano equivalente, caso de existir en la entidad reclamada. El Defensor del Cliente acusará recibo por escrito de las reclamaciones presentadas. 2) Si el Defensor del Cliente deniega la reclamación, siempre motivadamente, resuelve en contra del reclamante o demora su resolución más de dos meses el reclamante podrá entonces dirigirse al Servicio de Reclamaciones del Banco de España. 3) Cumpliendo los requisitos previos, el Servicio de Reclamaciones del Banco de España procederá a la apertura de expediente. El reclamante, por requerimiento, podrá completar la información en el plazo de 10 días. El plazo máximo de resolución del expediente es de tres meses.

RECUADRO 1 (continuación)

**CAPÍTULO V DE LA LEY DE MEDIDAS DE REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO
Protección del cliente de servicios financieros: especial referencia al mercado bancario**

Sección 1. ^a	Descripción de contenido normativo ^{a)}	Situación antes de la Ley 44/2002 ^{b)}
<i>Artículo 31 Habilitación para el desarrollo reglamentario</i>	El Ministro de Economía establecerá los requisitos a respetar por el Departamento de Atención al Cliente y el Defensor del Cliente, así como su procedimiento de resolución de reclamaciones.	En general, el Defensor del Cliente u órgano equivalente se rige por reglamentos privados. Los Departamentos de Atención al Cliente existentes se rigen por reglamentos privados.

FUENTES: a) Capítulo V de la Ley 44/2002, de 22 de noviembre; b) Orden de 3 de marzo de 1987; Circular del Banco de España 24/1987, de 21 de julio; Orden de 12 de diciembre de 1989, noveno; Circular del Banco de España 8/1990, de 7 de septiembre, normas 11.^a a 27.^a; Circular del Banco de España 4/1994; normativa autonómica sobre Cajas de Ahorros.

Es importante destacar que el Comisionado que ahora se crea amplía sus atribuciones funcionales respecto a las que venía ejerciendo el Servicio de Reclamaciones. En efecto, además de realizar su misión tradicional de tramitar y resolver reclamaciones bancarias, el nuevo órgano también desarrollará una función de asesoramiento e información sobre los derechos del cliente bancario en materia de transparencia y protección, y sobre los canales existentes para ejercitar tales derechos. Sin duda, esta función consultiva adicional, explícitamente encomendada al Comisionado, supone una mejora protectora para el cliente bancario, al crear un órgano administrativo que no sólo ampara, como en la situación precedente, sino que también asesora en el ámbito de las relaciones bancarias.

La independencia de dictamen y la elaboración de una Memoria anual son aspectos coincidentes entre ambos órganos tuitivos. En efecto, el Servicio de Reclamaciones fue, desde su creación, un órgano autónomo adscrito al Banco de España, una situación que mantiene el Comisionado, con independencia orgánica y funcional. Estará integrado por personas de reconocido prestigio en el ámbito financiero y económico, con un mínimo de diez años de experiencia profesional, nombradas por el Ministro de Economía, oídos el Gobernador del Banco de España y el Consejo de Consumidores y Usuarios.

La publicación anual de una Memoria que incluya un resumen estadístico de las reclamaciones atendidas, el comentario de los informes emitidos, las entidades afectadas y las prácticas indebidas serán también cometido del Comisionado. En este sentido, conviene señalar que ésta ha sido una tarea impecablemente desarrollada por el Servicio de Reclamaciones.

Y lo que es más, sus pronunciamientos han suplido, en cierta medida, la ausencia de un código deontológico en el sector bancario español⁹, cuya adopción consideramos, en el contexto actual, no sólo necesaria sino también urgente ante los recientes escándalos tributarios, financieros y societarios que empañan la integridad de la banca española, haciéndonos dudar tanto del comportamiento ético de algunos banqueros como de la llevanza responsable y prudente de su negocio. Una situación que, mientras perdura, genera incertidumbre, contamina de forma inevitable a todo el sector y debilita la confianza de depositantes e inversores en el sistema bancario y, por ende, en todo el sistema financiero en su conjunto.

⁹ Ni la Asociación Española de Banca Privada, ni la Confederación Española de Cajas de Ahorro, ni la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito han materializado el ambicioso proyecto de crear un código de buena conducta bancaria aceptado unánimemente. Existen, sin embargo, iniciativas acometidas a título individual y de régimen interno.

Recientemente, la acción de vigilancia que hasta el momento ha ejercido el Banco de España a través de su Servicio de Reclamaciones ha sido objeto de reservas (Múgica, 2001: página 318), que cuestionan la efectividad de sus resoluciones al no existir seguimiento de los casos contrarios a la correcta práctica bancaria, ni comprobación de si las entidades financieras corrigen, *a posteriori*, su forma de actuar.

En este sentido, pensamos que la creación del Comisionado es una buena oportunidad para subsanar tales carencias y adecuarse en mayor medida al perfil supervisor que se pretende, sin renunciar por ello al soporte administrativo y a la experiencia técnica del Servicio de Reclamaciones. A falta de mayor desarrollo reglamentario y en aras de conseguir una mayor efectividad de su función tuitiva, parece previsible que el Comisionado realice un seguimiento preciso del grado de cumplimiento de sus informes por parte de las entidades de crédito, en beneficio del cliente-reclamante y del correcto funcionamiento de las relaciones bancarias.

Este aspecto nos conduce a la controvertida cuestión de si se debe otorgar a los pronunciamientos del Comisionado la fuerza de un laudo arbitral, con resoluciones vinculantes para las entidades reclamadas. En nuestra opinión, tal decisión aportaría mayor garantía de eficacia y ejecutividad a su cometido, amparada en la voluntariedad de las partes litigantes y en la unidireccionalidad del procedimiento, siempre instado por el cliente bancario. Sin embargo, la Ley 44/2002 no establece el carácter vinculante de las resoluciones del Comisionado, concibiendo su función más próxima a la mediación que al arbitraje, tal y como se venía desarrollando a través del Servicio de Reclamaciones.

Podemos afirmar, en consecuencia, que el Capítulo V de la Ley de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, más que aportar verdaderas novedades tuitivas, procura algunas mejoras en los sistemas de protección al consumidor bancario que, desde hace tres lustros, se han habilitado en España en los ámbitos privado y público. En la esfera privada, se realizan los ajustes precisos para sustituir la autodisciplina bancaria, antaño voluntaria, por la discipli-

na del regulador, relativa a procedimientos y actuaciones, que será aplicable al Departamento de Atención al Cliente y al Defensor del Cliente.

En el ámbito público, la creación del Comisionado viene a suplir algunas insuficiencias de funcionamiento del Servicio de Reclamaciones del Banco de España, pero no otorga carácter vinculante a sus resoluciones. Y aunque el objetivo del legislador es claro, aumentar la eficacia y la celeridad de los canales de reclamación a disposición del cliente bancario, cabe preguntarse si las modificaciones introducidas son suficientes para conseguir este ambicioso propósito. Sea como fuere, resulta evidente que el amparo legal del cliente bancario se ha visto reforzado con la entrada en vigor de una norma con rango superior de Ley.

En un contexto bancario europeo que avanza hacia la integración, observamos que la cobertura de protección derivada de la Ley 44/2002 presenta claras similitudes con la iniciativa francesa. Tras la fuerte presión que en los últimos años han ejercido las asociaciones de consumidores, en Francia se propone parlamentariamente la designación de un *Médiateur* para cada entidad de crédito, además de la creación de un Comité de Mediación Bancaria, cuya presidencia se vincula al Gobernador del Banco de Francia o al representante que éste designe. Este órgano protector asume la obligación de realizar una memoria anual de la mediación bancaria ejercida, con potestad para formular recomendaciones a las entidades de crédito y a los propios auditores mediadores.

En Italia, es destacable el compromiso sectorial del colectivo bancario en materia de protección al cliente, con el establecimiento de dos canales de reclamación instituidos a través de un acuerdo interbancario de la *Associazione Bancaria Italiana*: un procedimiento privado de las propias entidades, *l'Ufficio Reclami*, y un órgano protector colegiado, *l'Ombudsman Bancario*, que ejerce una actividad mediadora y en el que participa, además de otras autoridades, la Banca de Italia.

En Portugal la ausencia de iniciativa alguna, pública o privada, que establezca mecanismos extrajudiciales de reclamación bancaria y la falta de procedimientos míni-

mamente reglados de reclamación en el ámbito financiero, convierten a la alternativa judicial, siempre lenta y costosa, en la única opción posible a disposición del consumidor bancario.

En suma, entre Estados próximos geográficamente y afines culturalmente se aprecian divergencias europeas notorias en aspectos esenciales del mercado bancario como son la protección del cliente y la transparencia de sus operaciones. Todavía queda por hacer un gran esfuerzo de armonización en el negocio bancario europeo, donde una pluralidad de mercados domésticos, con fuertes personalidades nacionales y con distintas culturas bancarias, está llamada a integrarse en la Europa de la moneda única.

Recientemente, la Comisión Europea ha dado un paso importante en esta línea, con la aprobación de una propuesta de Directiva de claro talante protector para el consumidor bancario europeo. Se pretende actualizar la normativa que atañe a una parcela del negocio bancario que mueve más de 500.000 millones de euros: el crédito al consumo en sus diversas modalidades de venta a plazos, contratos de arrendamiento financiero, préstamos al consumo, descubiertos en cuenta corriente ..., etcétera. Lograr la armonización de una vastísima diversidad de modelos contractuales es el principal reto de la futura Directiva europea, pero también lo es la protección del cliente. Mejorar la información que recibe el prestatario, delimitar con mayor precisión la responsabilidad del prestamista e impulsar los contratos transfronterizos en la UME son algunas de las actuaciones previstas. Estas medidas y otras futuras, que sin duda vendrán, constituyen los verdaderos andamios del euromercado bancario, una vez que la simplificación monetaria es ya una realidad compartida por doce Estados miembros de la Unión Europea.

3. La relación banca-cliente en el mercado español: período 1995-2001

La contratación bancaria origina, con relativa frecuencia, aspectos conflictivos entre las entidades de crédito

y su clientela. Y aunque cierto grado de enfrentamiento es consustancial a todo proceso negociador —al existir intereses contrapuestos entre las partes contratantes—, algunas entidades rebasan el límite de la correcta negociación, con una actuación que resulta inapropiada, al vulnerar los derechos legítimos del consumidor bancario. En estos casos, la protección efectiva del cliente depende tanto de la existencia de mecanismos extrajudiciales de reclamación específicamente bancarios, como de la eficacia y prontitud de los mismos.

En esta segunda parte del trabajo nos proponemos analizar qué repercusión ha tenido en la práctica bancaria española el desarrollo normativo en materia de transparencia y de protección al cliente. Para valorar su eficacia estudiaremos el grado de corrección que muestra el sistema bancario español en sus relaciones con la clientela; corrección que interpretamos como adecuación a las normas de disciplina sectorial en materia de protección y de transparencia de las operaciones bancarias.

Partimos del convencimiento de que no es tarea fácil enjuiciar la relación banca-cliente en un mercado tan complejo y asimétrico como el bancario. Intervienen un gran número de factores coyunturales difícilmente modelizables, a los que se une, además, toda la riqueza y diversidad de matices de la negociación bancaria actual. Parece lógico, no obstante, establecer una relación inversa entre el índice de corrección sectorial con la clientela y el nivel de incidencias bancarias que se registran, las cuales limitaremos a un ámbito exclusivamente extrajudicial¹⁰.

Siguiendo esta premisa, analizamos los datos estadísticos de las quejas que los clientes de las entidades de crédito que operan en España han presentado a través del Servicio de Reclamaciones del Banco de Espa-

¹⁰ Por la lentitud de su procedimiento y el coste que supone para el consumidor bancario excluimos de nuestro análisis la alternativa judicial. Resulta un cauce poco operativo para la reclamación bancaria, pues los importes implicados son habitualmente reducidos y es prioritaria la rapidez de resolución.

ña. Y aún cuando existe información estadística recopilada desde 1987, por razones de homogeneidad en la toma de datos históricos y, en especial, los de carácter autonómico, limitaremos nuestro estudio al período 1995-2001.

Ahora bien, al elegir como única fuente de información el Servicio de Reclamaciones del Banco de España omitimos cierto grado de conflictividad bancaria latente, al obviar un volumen significativo de reclamaciones bancarias tramitadas en el ámbito privado, a través de los Departamentos de Atención al Cliente de las propias entidades y a través de los Defensores del Cliente. La imposibilidad de obtener una información mínimamente armonizada sobre estos cauces preliminares de reclamación nos obliga a prescindir de su análisis.

No obstante, durante el septenio observado, estos dos procedimientos fueron establecidos de forma voluntaria por las entidades de crédito, una circunstancia que refleja cierta predisposición del colectivo bancario a la resolución interna de los conflictos que puedan surgir en sus relaciones con la clientela. Por ello, resulta más revelador el análisis de las reclamaciones que han superado los canales previos de reclamación, es decir, aquellos casos en que la controversia bancaria surgida entre la entidad y el cliente hace preciso la mediación del Banco de España, aclarando conductas y actuaciones en la relación contractual objeto de litis, y pronunciándose sobre si existe o no vulneración de la correcta práctica bancaria.

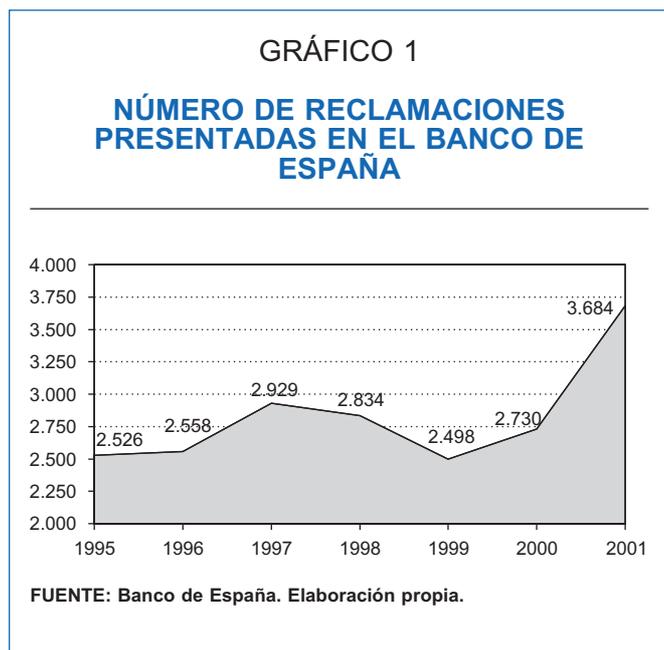
De la información estadística disponible en el Banco de España, que el lector interesado hallará comentada con detalle en las Memorias anuales del Servicio de Reclamaciones, hemos seleccionado aquellos indicadores que, a nuestro juicio, más contenido aportan sobre el nivel de conflictividad en las relaciones banca-cliente. En particular, nos centramos en la evolución del número de reclamaciones que se presentan anualmente ante el Banco de España, analizando el tipo de entidad y el tipo de operación más frecuentemente reclamadas; estudiamos la posible existencia de divergencias autonómicas en la reclamación bancaria; y comentamos dos aspectos

directamente relacionados con el grado de corrección sectorial del colectivo bancario: el resultado final de las reclamaciones presentadas y el grado de rectificación de conductas incorrectas por parte de las entidades de crédito reclamadas.

Respecto al número de reclamaciones presentadas ante el Banco de España (véase Gráfico 1) la evolución anual en los siete años observados evidencia una casi regular tendencia ascendente, interrumpida únicamente en los años 1998 y 1999. El hecho más relevante del septenio analizado es, sin duda, el fuerte aumento que experimenta la reclamación bancaria en los últimos dos años analizados; baste indicar el alza del 35 por 100 del año 2001, que es el mayor incremento registrado en la historia estadística del Servicio de Reclamaciones. Previsiblemente, los datos del año 2002 confirmarán esta tendencia alcista en el número de reclamaciones presentadas.

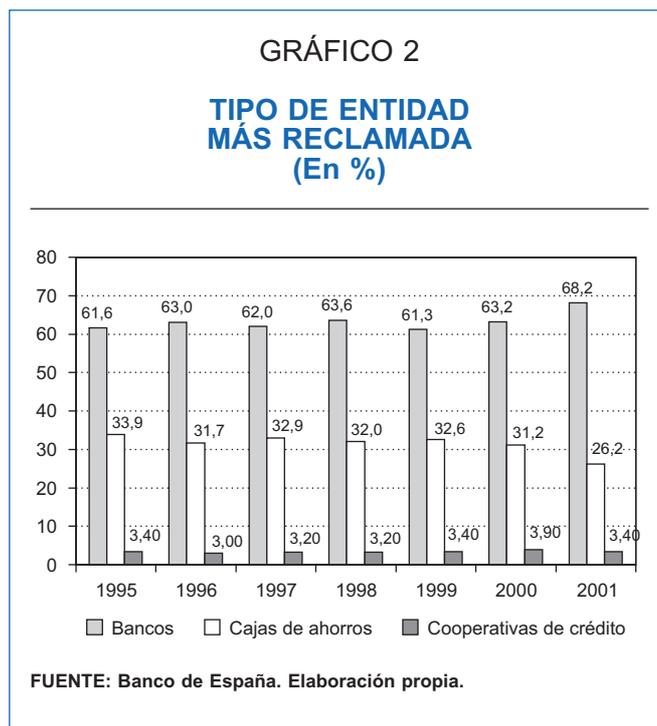
Más que a un progresivo deterioro en las relaciones banca-cliente, nos inclinamos a pensar que este alza en la reclamación bancaria se deba a la simultaneidad de dos circunstancias: por una parte, la concienciación paulatina del consumidor sobre sus derechos en la negociación bancaria, iniciada con timidez en los noventa y estimulada por la eficaz intervención de asociaciones de consumidores en el ámbito bancario. De ella se deriva, un mejor conocimiento por parte del cliente bancario de los derechos que le asisten y de los sistemas de reclamación a su disposición, con una actitud más exigente en el cumplimiento de la normativa sobre transparencia y protección a la clientela. Pero además de esta mayor cultura financiera de los consumidores, del todo innegable, es obvio que el incremento que ha experimentado la actividad bancaria en España, que triplica en el período 1995-2001 el volumen negociado de créditos y depósitos, se ha de corresponder, en buena lógica, con un incremento paralelo en el número de reclamaciones.

Sobre el tipo de institución más frecuentemente reclamada, podemos afirmar que las entidades de depósito monopolizan en los siete años observados la reclamación financiera en España, acorde con el volumen ope-



rativo que detentan y su importancia relativa dentro del sistema bancario español (véase el Gráfico 2). Así, son los bancos el tipo de entidad más reclamada (con un porcentaje medio en el septenio del 63,3 por 100 sobre el total de las reclamaciones presentadas), seguidos por las cajas de ahorro (31,5 por 100) y, a mucha mayor distancia, por las cooperativas de crédito (3,4 por 100). El porcentaje que representa otro tipo de entidades financieras (establecimientos financieros de crédito, establecimientos de cambio de moneda y entidades no de crédito) es, año tras año y salvo circunstancias muy puntuales, meramente anecdótico.

Respecto al tipo de operación que genera más reclamaciones identificamos en el período analizado un punto de inflexión en el año 2000. Si hasta entonces las operaciones activas fueron la causa de un mayor número de reclamaciones en España, a partir de este año el protagonismo de la reclamación es asumido por las operaciones pasivas. Una normativa más amplia y detallada de las primeras respecto a las segundas puede explicar este hecho, pues la intensidad normativa contribuye a reducir la discrecionalidad de procedimientos y actuaciones por parte de las entidades de crédito, acon-



sejando una mayor atención del legislador en el ámbito de las operaciones bancarias pasivas.

En el septenio objeto de estudio es destacable, además, la minoración progresiva que experimenta, la reclamación sobre algunos medios de pago tradicionales, como letras, cheques y transferencias. En contrapartida, las tarjetas de crédito aumentan su peso porcentual en el volumen total de la reclamación financiera, en lógica correspondencia con una parcela de negocio que, de forma intencionada por parte de las entidades de crédito y debido a su atractiva rentabilidad, está alcanzando cotas muy elevadas en los últimos años.

Otro aspecto que nos interesa analizar es la posible existencia de divergencias autonómicas en la reclamación bancaria en España, es decir, constatar si existen determinadas Comunidades que registran, año tras año, más reclamaciones que las restantes, evidenciando un peor funcionamiento de las relaciones banca-cliente y un mayor índice de conflictividad.

Partimos de una propensión del consumidor a la reclamación bancaria sin desviaciones autonómicas notorias y hallamos dos ratios de reclamación, que denominamos, respectivamente, ρ_1 y ρ_2 . La primera ratio, ρ_1 , mide el número de reclamaciones que se origina en cada Comunidad Autónoma por año y por cada 100 millones de euros de volumen bancario negociado. Dicho volumen se ha estimado, en sus respectivos ámbitos territoriales, a partir de la media de créditos y de depósitos que bancos, cajas de ahorro y cooperativas de crédito negocian con Administraciones públicas y con otros sectores residentes. La segunda ratio mide el número de reclamaciones que se origina en cada Comunidad Autónoma por año y por cada 100 oficinas bancarias de depósito establecidas en el mapa financiero autonómico.

Obtenemos, de este modo, una información más representativa y homogénea que la cifra absoluta del número de reclamaciones originadas en cada Autonomía, de la que podrían derivarse interpretaciones erróneas, pues, como es lógico, aquellas Comunidades con mayor actividad bancaria han de presentar un nivel de incidencias y reclamaciones superior, una circunstancia también previsible en aquellas Autonomías dotadas de una red de oficinas más extensa. Ambos factores, intensidad bancaria y densidad sucursalista, se integran en las ratios ρ_1 y ρ_2 , representando cifras relativas de reclamación bancaria, directamente comparables. Los Cuadros 1 y 2 muestran los valores autonómicos obtenidos, su promedio y variación en el intervalo temporal 1995-2001.

Se aprecia, a la vista de los datos obtenidos, diferencias autonómicas acusadas en el mapa bancario español, con coincidencias reveladoras en los dos coeficientes de reclamación estudiados. Así, Navarra, Cataluña, Baleares, Aragón y País Vasco son las autonomías que presentan los mejores resultados promediados de ρ_1 y ρ_2 en el intervalo que define nuestro análisis. Con índices de reclamación sensiblemente inferiores a la media nacional estas cinco comunidades evidencian, en sus respectivos ámbitos territoriales, un mayor grado de co-

rrección bancaria en las relaciones con la clientela que el que corresponde al resto de España. Asturias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Galicia y Valencia se ajustan al promedio nacional en ambas ratios. En contrapartida, Ceuta, Andalucía y Murcia comparten, simultáneamente, registros desfavorables en los índices de reclamación por volumen bancario y por red sucursalista.

Si analizamos de forma individual la ratio ρ_1 , las Comunidades de La Rioja y Extremadura también presentan valores elevados, aunque en el caso de La Rioja esta desviación negativa es atribuible exclusivamente a los años 1996 y 1997.

Con respecto a la ratio ρ_2 también se registran índices de reclamación que superan la media nacional en Canarias y, en especial, en la Comunidad de Madrid, a la que corresponde uno de los peores resultados del mapa bancario autonómico.

Retomando la perspectiva nacional, otro aspecto relevante en el tema que estudiamos es el resultado final de las reclamaciones tramitadas por el Banco de España. Conocer qué porcentaje de expedientes concluye con un pronunciamiento favorable al reclamante y qué porcentaje es favorable a las entidades reclamadas es, sin duda, una información crítica para valorar el grado de corrección que muestra el mercado bancario español en sus relaciones con la clientela. En los siete años analizados (véase Gráfico 3) la proporción de pronunciamientos del Banco de España favorables a las entidades reclamadas sobre la cuestión objeto de controversia bancaria ha sido siempre superior a la de informes favorables al cliente. Ahora bien, lo cierto es que se aprecia un estrechamiento notorio entre ambos porcentajes, pues aunque unos y otros disminuyen sus porcentajes respectivos, los primeros lo hacen en mayor proporción que los segundos.

Pero, para analizar debidamente esta cuestión, es preciso considerar también la proporción de allanamientos de las entidades y de desistimientos de los clientes. Desde esta perspectiva, el acercamiento de posiciones referido es todavía más notorio. El Gráfico 4 refleja la evolu-

CUADRO 1

RATIO ρ_1

	Reclamaciones por cada 100 millones de euros negociados							$\bar{X}_{1995-2001}$	Pearson
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001		
Andalucía	1,6	1,3	1,5	1,3	1,0	0,9	1,2	1,3	0,177
Aragón	0,5	0,6	0,7	0,9	0,5	0,4	0,5	0,6	0,287
Asturias	0,6	0,8	0,6	0,8	0,6	0,5	0,7	0,7	0,181
Baleares	0,5	0,3	0,4	0,5	0,3	0,4	0,3	0,4	0,249
Canarias	0,9	0,9	0,7	0,8	0,6	0,7	0,9	0,8	0,126
Cantabria	0,9	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5	0,7	0,7	0,189
Castilla-La Mancha	0,8	0,9	0,9	1,0	0,8	0,6	0,8	0,8	0,136
Castilla y León	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,111
Cataluña	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,116
Ceuta	1,0	1,7	3,0	1,6	0,5	1,4	0,7	1,4	0,555
Comunidad Valenciana	0,8	0,7	0,8	0,8	0,5	0,5	0,6	0,7	0,181
Extremadura	1,1	1,1	1,0	0,9	0,9	0,7	0,7	0,9	0,176
Galicia	0,7	0,7	0,9	0,8	0,6	0,6	0,6	0,7	0,158
La Rioja	0,8	1,6	3,0	0,7	0,7	0,6	0,5	1,1	0,754
Madrid	0,9	0,9	0,8	0,7	0,6	0,6	0,6	0,7	0,161
Melilla	0,4	0,8	3,1	0,3	0,5	0,2	0,2	0,8	1,215
Murcia	1,1	1,4	1,0	0,8	0,7	0,6	1,6	1,0	0,329
Navarra	0,1	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,325
País Vasco	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,212
Total	1,3	0,7	0,8	0,7	0,5	0,5	0,6	0,7	0,355

FUENTE: Banco de España. Elaboración propia.

ción anual de estas dos variables agregadas. Con la primera variable medimos el porcentaje de reclamaciones archivadas cada año que obtiene un resultado *pro-cliente* sobre la cuestión de fondo, bien a través de pronunciamientos del Banco de España favorables al reclamante, o bien, indirectamente, mediante allanamientos de las entidades reclamadas, que rectifican su actuación de acuerdo con lo solicitado por sus clientes. Con la segunda variable agregada medimos el porcentaje de reclamaciones archivadas cada año que obtiene un resultado *pro-entidad* sobre la cuestión de fondo, bien a través de pronunciamientos del Banco de España que dan la razón a las entidades reclamadas o bien, de forma indirecta, mediante desistimientos de los reclamantes, que retiran la queja

presentada, normalmente por haber alcanzado algún tipo de acuerdo con la entidad.

Este mayor equilibrio de resultados agregados en torno a las dos posiciones litigantes es especialmente acusado a partir de 1998, aunque en el último año analizado resulta fortalecida la posición de los reclamantes. La disminución de informes favorables a las entidades reclamadas, mucho más intensa que la de informes favorables a los clientes y, en particular, el incremento desmesurado de allanamientos son los factores principales que justifican esta tendencia *pro-cliente* en los resultados de las reclamaciones presentadas ante el Banco de España, poniendo de manifiesto la licitud de las quejas que plantea el cliente bancario actual. En nuestra opi-

CUADRO 2

RATIO ρ_2

	Reclamaciones por cada 100 sucursales bancarias establecidas								Pearson
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	$X_{1995-2001}$	
Andalucía	11,2	9,4	11,5	10,4	9,3	10,2	14,7	11,0	0,166
Aragón	3,3	4,2	5,3	6,9	4,1	3,5	4,9	4,6	0,265
Asturias	5,2	7,3	5,7	8,5	6,2	6,2	9,9	7,0	0,238
Baleares	3,5	1,9	3,5	4,3	2,7	4,1	3,8	3,4	0,249
Canarias	7,4	8,0	7,7	9,1	7,8	10,9	15,2	9,4	0,296
Cantabria	7,1	5,8	6,2	5,3	5,1	6,3	8,5	6,3	0,185
Castilla-La Mancha	5,1	5,9	5,8	6,8	5,9	5,5	7,5	6,1	0,135
Castilla y León	5,7	4,7	5,1	5,5	4,8	6,3	7,6	5,7	0,177
Cataluña	2,8	2,5	2,9	2,7	2,6	2,8	4,1	2,9	0,183
Ceuta y Melilla*	12,1	17,1	54,3	19,4	11,1	19,4	13,5	21,0	0,717
Comunidad Valenciana	5,9	5,5	6,1	6,8	5,3	5,8	7,5	6,1	0,128
Extremadura	5,9	5,9	5,5	5,4	5,6	5,3	5,3	5,5	0,045
Galicia	4,6	5,0	6,7	5,9	5,0	5,9	7,2	5,8	0,166
La Rioja	4,5	9,2	17,9	4,4	5,0	5,4	4,7	7,3	0,682
Madrid	17,8	18,3	19,9	16,8	15,0	15,5	19,9	17,6	0,111
Murcia	7,6	10,4	8,0	7,2	7,1	6,0	18,6	9,3	0,470
Navarra	0,8	2,3	2,6	1,7	1,7	2,1	3,9	2,2	0,441
País Vasco	5,2	5,5	5,0	5,0	4,2	5,0	5,0	5,0	0,079
Total	7,0	6,9	7,8	7,3	6,4	7,0	9,5	7,4	0,138

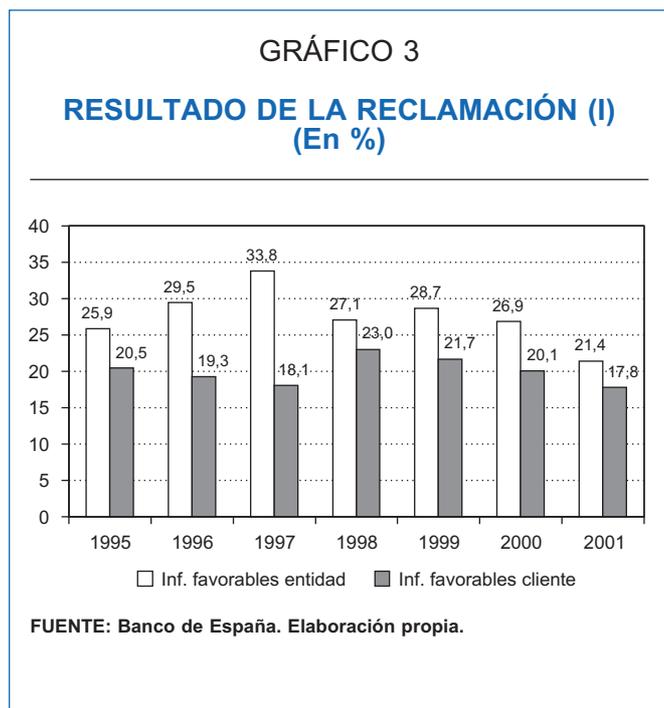
NOTA: * No se dispone de datos individuales para estos territorios.

FUENTE: Banco de España. Elaboración propia.

nión, más que reflejar un peor comportamiento de las entidades del sistema bancario español, esta circunstancia revela un mayor grado de exigencia por parte del usuario bancario, mejor informado y más consciente de los derechos que le asisten en la negociación con las entidades de crédito. En definitiva, una demanda más culta en términos financieros, que valora y exige una correcta relación con sus proveedores bancarios.

Por último, nos referiremos al grado de rectificación que se produce entre las entidades reclamadas ante pronunciamientos desfavorables del Banco de Espa-

ña. Con las reservas que impone una perspectiva temporal insuficiente (los datos estadísticos disponibles se refieren únicamente al período enero 2001-marzo 2002), podemos afirmar que en el 75 por 100 de los casos las entidades rectifican la actuación reclamada. Nos preguntamos si el 25 por 100 restante no sugiere, por sí mismo, la conveniencia de otorgar fuerza vinculante a los pronunciamientos del órgano administrativo que la Ley de Medidas de Reforma del Sistema Financiero ha establecido para proteger al consumidor bancario.



4. Conclusiones

En la primera parte del trabajo hemos realizado un repaso de las principales referencias normativas que, a nuestro juicio, han tenido mayor repercusión en la defensa del cliente del mercado bancario español. Desde la disposición pionera hasta la iniciativa más reciente, se ha elaborado un conjunto de normas de disciplina sectorial de dimensión apreciable en nuestro ordenamiento jurídico, que intenta reducir, en mayor o menor medida, la tradicional discrecionalidad de las entidades de crédito en sus relaciones con la clientela. Procede realizar, a título conclusivo, un balance general de la trayectoria normativa descrita e identificar cuáles han sido sus principales fortalezas y debilidades.

Entre las primeras señalamos tres aspectos: la sensibilidad temprana del legislador, el afán por adaptarse a los cambios bancarios y la intensidad de la crea-

ción normativa desarrollada en un plazo de tiempo relativamente corto.

Llama la atención el temprano interés del legislador español por defender valores esenciales del mercado bancario: la transparencia de sus operaciones, la calidad de la información, la corrección de las relaciones con la clientela..., etcétera. Y no tanto por la edad de sus primeras normas, relativamente jóvenes, sino por ser simultáneas a la instauración de la libre competencia en la banca española. De hecho, no existe un desfase cronológico entre las normas que liberalizan el mercado bancario y las primeras medidas tuitivas que se establecen.

Resulta también destacable, normativamente, la actitud receptiva a los cambios, permeable, flexible, que intenta adaptar las exigencias de transparencia y protección del cliente a la nueva arquitectura bancaria, a la mayor dimensión del mercado y a los nuevos medios tecnológicos a su alcance. A modo de ejemplo, baste in-

dicar que las normas ya incorporan, aunque de forma incipiente, la parcela más virtual de la actividad bancaria, considerando Internet un cauce informativo y contractual a disposición del consumidor bancario¹¹.

También la intensidad de la creación normativa es otra fortaleza a destacar. La existencia de un elevado número de disposiciones legislativas y administrativas va más allá de la transposición de Directivas y Recomendaciones europeas, con algunas iniciativas de carácter nacional. No es habitual en todos los países de la Unión Europea, por ejemplo, la existencia de procedimientos de reclamación específicamente bancarios y de carácter gratuito a disposición de la clientela, como ocurre en España desde 1987. Además, la preocupación legislativa por perfeccionar los sistemas de protección al cliente sigue viva, tal como reflejan algunas novedades introducidas por la reciente Ley de Medidas de Reforma del Sistema Financiero: en especial, la creación de Comisionados protectores del cliente de servicios financieros. El previsible carácter no vinculante de sus resoluciones es, a nuestro juicio, el aspecto más incierto de la eficacia de su cometido y de la mejora tuitiva que representa respecto a la situación precedente.

Y aunque es indudable que en los últimos quince años de su historia el mercado bancario español ha progresado en transparencia y en protección al cliente, lo cierto es que el grado de tutela alcanzado todavía presenta algunas debilidades. Nuestro posicionamiento crítico se basa en tres factores. En primer lugar, la excesiva fragmentación y dispersión de las normas bancarias, que no se presentan compiladas en un texto único, tal como ocurre en otros países europeos¹², perjudicando tanto su calidad informativa como su utilidad consultiva.

En segundo lugar, todavía quedan algunas parcelas no reguladas, y en las que sí existe regulación hallamos, con relativa frecuencia, limitaciones cuantitati-

vas que restringen su ámbito protector. Límites, conviene subrayarlo, no demasiado elevados que, en la práctica, excluyen de amparo legal a muchas operaciones bancarias.

Es destacable, además, la debilidad normativa que supone no otorgar protección jurídica a determinados segmentos de clientela. En este sentido, conviene indicar que la capacidad negociadora de muchas PYMES y algunos profesionales es tan débil, frente a las entidades bancarias, como la del propio consumidor. Pese a ello, las normas no reconocen en estos colectivos el mismo desequilibrio contractual que atribuyen explícitamente al usuario bancario.

Por último, nos referiremos a las principales conclusiones obtenidas del análisis de las reclamaciones que los clientes del mercado bancario español han presentado, durante el período 1995-2001, ante el Banco de España.

Es relevante el fuerte aumento de la reclamación bancaria en los últimos años, que no asociamos a un empeoramiento de las relaciones banca-cliente, sino a la concienciación progresiva del consumidor bancario sobre sus derechos, estimulada por la eficaz intervención de asociaciones de consumidores, y al mayor volumen y sofisticación de la actividad bancaria en España. Las entidades de depósito son las instituciones financieras más reclamadas y las operaciones activas ceden protagonismo a las operaciones pasivas en los porcentajes de reclamación. Se aprecia, además, una divergencia autonómica notoria, con Comunidades que, año tras año, registran menos reclamaciones que la media nacional, que es relativamente baja. En este sentido, Navarra, Cataluña, Baleares, Aragón y País Vasco demuestran un grado de corrección bancaria superior. Ceuta, Andalucía y Murcia reflejan los comportamientos menos adecuados.

Destaca la licitud de las reclamaciones que actualmente presenta el cliente bancario, mejor informado y más exigente, y el grado de rectificación mayoritario de prácticas incorrectas o improcedentes por parte de las entidades de crédito. Dos evidencias que avalan el

¹¹ Circular del Banco de España 3/2001, de 24 de noviembre.

¹² Por ejemplo, Francia (*Code Monétaire et Financier*) o Italia (*Testo Unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*).

progresivo nivel de madurez de la relación banca-cliente en el mercado bancario español. Una relación, consustancialmente aristada, que las normas de disciplina sectorial de los últimos quince años se han encargado de equilibrar, fortaleciendo la posición del cliente y logrando que una mayor equidad de intereses en la negociación bancaria sea una meta menos utópica que antaño.

Referencias bibliográficas

- [1] BANCO DE ESPAÑA (1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001): *Boletines estadísticos*, Madrid.
- [2] BANCO DE ESPAÑA(1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001): *Memorias del Servicio de Reclamaciones del Banco de España*, Madrid.
- [3] DÍAZ RUIZ, E. (2002): «Anteproyecto de Ley Financiera», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, número 85, enero-marzo, año XXI, páginas 217-245, Madrid, Lex nova.
- [4] LEY 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de Reforma del Sistema Financiero. BOE del 23 de noviembre.
- [5] MÚGICA HERZOG, E. (2001): «Buenas prácticas financieras y aseguradoras», *Boletín de las Cortes Generales, Serie A, número 201*. 8 de octubre de 2001, Madrid.
- [6] RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, J. A. y RODRÍGUEZ PARADA, S. M. (1998): «Análisis crítico de un indicador oficial: la Tasa Anual Equivalente», *Revista do Instituto Superior Politécnico Portucalense. Edición especial de las VIII Jornadas luso-españolas de Gestión Científica*, volumen II, Oporto.