

SUPERVISION BANCARIA Y PROTECCION DE LOS CONSUMIDORES^(*)

José Pérez

Ante todo, deseo agradecer a los organizadores del Seminario su amable invitación para abordar un tema de tanta actualidad como el papel del supervisor bancario en la protección de los consumidores.

La liberalización y apertura del sistema financiero español ha despertado, sin duda, una gran preocupación por la situación de los consumidores en unos mercados altamente competitivos y crecientemente complejos. Con frecuencia se percibe, por otra parte, que, desde diversos medios, se aviva la esperanza de hallar paraísos que produzcan combinaciones tan raras como la de obtener, simultáneamente, todos los beneficios de unos mercados ferozmente competitivos y un grado de protección tan elevado frente a una amplia gama de riesgos financieros que casi llegue a anularlos.

Sin embargo, la regulación y supervisión no son bienes libres de costes. La falta de comprensión de donde se hallan los límites de la protección al consumidor, a partir de los cuales pueden ponerse en peligro otros objetivos deseables desde el punto de vista social, como la eficiencia y la estabilidad, es capaz de poner en marcha procesos legislativos y actuaciones administrativas que conduzcan a la larga a un resultado peor que el obtenido en la situación de partida.

Por ello, resulta particularmente oportuno plantearse cuál debe ser el papel de la regulación y supervisión bancaria, su alcance y sus límites, en un mundo financiero liberalizado, innovador y competitivo.

* * *

Permítanme Vds. subrayar, con carácter previo, tres cuestiones. En primer lugar, la liberalización de los mercados financieros no ha sido traída por un cambio ideológico autónomo, ni ha sido impulsada en primera instancia por reguladores y supervisores. Por el contrario, ha sido consecuencia de cambios técnicos y del modo de producción financiera, conducidos por la fuerzas del mercado, que incluyen las propias demandas de los consumidores de más servicios y mejores remuneraciones. Ello no quiere decir que las autoridades financieras no hayan desempeñado un papel significativo a través de la reforma del marco de regulación, sino que esta reforma ha tenido fundamentalmente un carácter defensivo y de adaptación a las nuevas condiciones. Estas han hecho imposible preservar los viejos esquemas intervencionistas de control y regulación bancaria, ya que, en este mundo innovador, han tendido a difuminarse las diferencias entre instituciones financieras, a perder significado las fronteras geográficas y a

(*) Intervención en el Seminario "Libertad y Derecho de la Competencia en el Sistema Financiero Español", organizado por AUSBANC. MADRID.

facilitarse por los avances técnicos la elusión de controles y regulaciones gravosas. Un análisis de costes y beneficios ha llevado finalmente a hacer preferible la alternativa de la liberalización frente al control muy estricto y detallado de la actividad financiera. En definitiva, puede decirse que en las condiciones actuales de desarrollo técnico y avance de los conocimientos financieros, el campo real de elección de las autoridades se ha hecho muy reducido; lo único que ha sido posible elegir es la senda y el ritmo del proceso de liberalización más adecuado para el consumidor y para la industria bancaria nacional.

En segundo lugar, conviene subrayar que, como resultado de la liberalización y de la mayor competencia, los servicios proporcionados por las entidades de crédito se han multiplicado y alcanzan ámbitos más allá de los tradicionalmente bancarios, como son los mercados de valores y las operaciones de seguros. Hace sólo dos o tres lustros, las relaciones de la banca con la clientela eran muy simples y estaban reglamentadas; los servicios de pagos eran escasos porque el grado de domiciliación de ingresos y pagos era reducido, y las relaciones crediticias directas del consumidor con los bancos y cajas de ahorro eran escasas. Prácticamente no existía el crédito al consumo y el crédito hipotecario estaba lejos de haber alcanzado su desarrollo y variedad actual. Los precios -tipos de interés y comisiones-, regulados de modo asimétrico -límites máximos para las remuneraciones del pasivo y mínimos para la suma de tipos de interés y comisiones en los préstamos-, implicaban que el ahorrador/consumidor proporcionaba subsidios a las entidades bancarias, que éstas repartían con el Estado y algunos sectores privilegiados -a través de los coeficientes obligatorios- o retornaban a los ahorradores en términos de servicios gratuitos.

La simplicidad y seguridad de estas relaciones tranquilizaban, quizás, al ciudadano, pero a costa de peores servicios, de una menor remuneración neta y de unos créditos más caros o a los que no había un acceso generalizado.

La liberalización y la competencia han traído una mayor profusión de servicios y también han implicado un cambio radical de políticas de precios, que ha acabado con aquellos subsidios difusos. La liberalización y la competencia ha permitido, por tanto, que el consumidor disponga de una amplia gama de servicios (domiciliación de pagos e ingresos, tarjetas de crédito, etc.), de alternativas de inversión en productos bancarios (nuevas modalidades de depósitos) y extrabancarias (deuda pública, participaciones en fondos de inversión, etc.), y de nuevas formas de crédito al consumidor (automóvil, electrodomésticos, reformas, etc.) e hipotecarios (a tipo fijo y variable, con cuotas constantes o progresivas, etc.).

Estos servicios se proporcionan con mayor eficiencia y en abierta competencia. El ahorro está, en consecuencia, mejor remunerado y el crédito es relativamente más barato -con independencia de sus fluctuaciones en el tiempo-, como pone de manifiesto el estrechamiento de márgenes bancarios. Es cierto que la mayor retribución de los ahorros ha traído un mayor cobro de servicios mediante comisiones, pero también lo es que, además del beneficio neto para el consumidor manifestado en el estrechamiento de márgenes, ahora hay una individualización de las retribuciones y de los pagos que acaba con subsidios cruzados y estimula el ahorro y la eficiencia; por otra parte, no puede ponerse en cuestión que recibimos más servicios -hoy raramente se desplaza alguien a pagar el colegio, la factura del teléfono, etc.- que hace unos años.

En tercer lugar, hay que reseñar que estos beneficios de la liberalización y la competencia no vienen sin costes o riesgos. En un período extraordinariamente corto, el consumidor medio se ha visto obligado a realizar un aprendizaje acelerado, para poder discriminar entre una gama

amplísima de servicios y productos financieros a veces difíciles de asimilar incluso para los expertos. No es de extrañar, por tanto, que ante una avalancha de tal magnitud, el ciudadano llegue a sentirse abrumado y le invada un cierto miedo a la libertad; esta sensación se ha transmitido también, en alguna medida, a las organizaciones de consumidores, otro fenómeno social de gran importancia que se ha consolidado durante este período.

No cabe duda que el nuevo marco de libertad crea unas condiciones que pueden dar origen a abusos, sobre todo en una fase inicial de tránsito hacia las nuevas condiciones de competencia. De ahí, que desde las primeras etapas del proceso de liberalización las autoridades financieras y el Banco de España decidieran establecer unas condiciones adecuadas para garantizar la transparencia, desempeñaran una tarea de vigilancia mediante el examen de los folletos de tarifas y de la publicidad bancaria y, finalmente, crearan el Servicio de Reclamaciones como mecanismo indirecto de defensa de la clientela.

En definitiva, el mundo financiero más abierto, libre y competitivo ha traído, junto a sus beneficios, no sólo los peligros de una mayor fragilidad financiera y exigido un reforzamiento de los mecanismos prudenciales de solvencia, sino que también ha obligado al supervisor bancario a extender su campo de actuación hacia la protección de los consumidores, de modo que garantice transparencia y vele por las buenas prácticas bancarias. Ello crea sin duda problemas, en la medida en que pueden enfrentarse distintas lógicas supervisoras y producirse conflictos de objetivos que afectan al regulador y al supervisor. La solución de estos problemas exige alcanzar un cierto equilibrio, de modo que se logre la máxima eficiencia y bienestar compatible en la estabilidad del sistema financiero.

La supervisión se ha adaptado en los últimos años a las nuevas condiciones del sistema financiero y ha cambiado formas y contenido. La regulación del negocio bancario trata actualmente de establecer el marco básico donde las entidades registradas pueden operar, en lugar de establecer, con carácter detallado y reglamentista, cómo deben proporcionar sus servicios y realizar su gestión. Y ello, como he señalado antes, no por capricho u orientación ideológica, sino por la evidencia de que esta segunda opción impediría el funcionamiento eficiente del negocio bancario y le impondría costes que llevaría a su hundimiento en favor de entidades financieras menos reguladas o difíciles de regular, nacionales o extranjeras.

El objetivo fundamental de la supervisión bancaria debe seguir siendo la estabilidad del sistema de pagos y de los mercados de crédito, de modo que se reduzcan los riesgos de quiebras bancarias y se evite la difusión de sus efectos al sistema, con el peligro consiguiente de perturbar el buen funcionamiento de la economía. De ahí, que la normativa básica se oriente a establecer unos requisitos mínimos de profesionalidad, organización y solvencia; a formular unas reglas contables que permitan evaluar la situación patrimonial de las entidades; a proveer unos mecanismos de inspección que vigilen el cumplimiento de esa normativa, y a establecer unos procedimientos de sanción o de intervención que pongan remedio rápido a aquellas situaciones que amenazan la solvencia de la entidad o pongan en peligro la estabilidad del sistema.

Este objetivo primordial de la supervisión bancaria implica, por sí mismo, una protección o defensa básica del consumidor, como es la de velar por la integridad de sus ahorros. El estrechamiento de márgenes producido por el aumento de la competencia hace que las entidades bancarias se hallen más expuestas a las perturbaciones del mercado y que aumente el riesgo de quiebras bancarias. De ahí, la mayor preocupación del supervisor por establecer unos requisitos mínimos de capital y recursos propios y por vigilar que la gestión del negocio y de sus riesgos se efectúe de modo que logre la rentabilidad necesaria para asegurar su viabilidad.

El supervisor sustituye en alguna medida al ahorrador menos preparado, en ese papel de vigilancia de la solvencia de la entidad a la que confía sus ahorros y encomienda la ejecución de pagos, pero no puede suplantarle plenamente ni garantizar que una entidad no quiebre. Los costes de esto serían tan elevados que resultarían socialmente inaceptables; supondrían una imposible vuelta atrás en el proceso de liberalización, y en última instancia, como muestra la experiencia, los sistemas intervencionistas tampoco impedirían las quiebras bancarias.

Los fondos de garantía de depósito constituyen una línea última de defensa y protección de los ahorros encomendados a las entidades bancarias. Ahora bien, su extensión generalizada a todos los acreedores bancarios, con independencia de su tamaño y conocimientos profesionales, sería contraproducente, ya que supondría dar patente de corso a las entidades menos eficientes y más arriesgadas, dejándoles que pujen al alza en la retribución de los pasivos, para entrar en operaciones especulativas al abrigo de que, si éstas fallan, los contribuyentes y el resto de las entidades bancarias cubrirían sus consecuencia. La ineficiencia social de unos fondos de garantía que alcancen a todas las situaciones es la que lleva a que éstos deban orientarse exclusivamente a proteger a los pequeños ahorradores, con menor capacidad para evaluar el riesgo de encomendar sus fondos a una entidad u otra.

* * *

Como ya he subrayado, en unos mercados liberalizados y en abierta competencia, no sólo ha aumentado el riesgo de quiebras bancarias sino que también se han hecho más complejas las relaciones entre las entidades y sus clientes, lo que ha ampliado las posibilidades de abuso o fraude. Por ello, los reguladores y supervisores han respondido a estas nuevas condiciones de diversa forma. En particular, han tratado de reforzar la protección de los consumidores mediante exigencias de mayor transparencia y el establecimiento de mecanismos de tutela que velen por unas buenas prácticas bancarias y faciliten amparo a los pequeños consumidores menos informados y con menor capacidad de negociación frente a las entidades.

En esta línea, como ya he señalado, ha discurrido la actuación de las autoridades financieras españolas, desde fechas tan relativamente tempranas como 1981.

Las Ordenes Ministeriales de 17 de enero de 1981 y la actualmente vigente de 12 de diciembre de 1989, junto a las circulares que la desarrollan, tratan de proporcionar el marco adecuado para la plena transparencia de las operaciones y servicios bancarios en todas las fases de la vida de esas operaciones o servicios, y ello, en condiciones de libre prestación de servicios y de tarificación, sin más límite que el cobro de comisiones debe responder a servicios realmente prestados.

Dentro de este modelo de libre prestación y fijación de tarifas, el Banco de España, en aplicación de la normativa vigente, viene ejerciendo una cierta labor de tutela y vigilancia, para que los folletos sean claros, concretos y fácilmente comprensibles para la clientela; en los tres últimos años se han examinado más de 4.000 documentos (folletos completos, parciales o modificaciones de éstos), lo que supone una media cercana a cien por mes, y las observaciones formuladas superan las diez mil, a través de más de 2.000 escritos y numerosas llamadas telefónicas. Al hacerlo, el Banco ha tratado, además, de alertar a las entidades sobre la aplicación inadecuada de comisiones, ha reiterado públicamente la necesidad de que respeten escrupulosamente los derechos de la clientela y la buena fe de las relaciones contractuales, y ha subrayado los efectos negativos que los abusos de esa naturaleza pueden tener sobre el negocio bancario.

Asimismo, el Banco de España vigila la publicidad que las entidades dan a las condiciones aplicables en las operaciones y obliga a que cada oficina bancaria disponga de un tablón de anuncios apropiado.

El Banco de España verifica el cumplimiento de toda esa normativa, tanto mediante inspecciones especiales sobre publicidad -este año, por ejemplo, se han visitado 1.300 oficinas bancarias para comprobar la publicidad referida y se ha detectado un cumplimiento del 92%- como mediante inspecciones bancarias específicas dirigidas a vigilar el cumplimiento de las normas de transparencia y el desarrollo de buenas prácticas -más de cuarenta inspecciones realizadas este año sobre amplias muestras de contratos- y, en todo momento, a través de las inspecciones ordinarias, que incluyen como un capítulo más los temas referidos. Como resultado se cursan escritos de requerimientos o se abre el oportuno expediente sancionador.

La labor anterior se complementa con el Servicio de Reclamaciones, creado en 1987 como mecanismo indirecto de protección de la clientela. Este servicio, además de informar a los consumidores, recibe las quejas de éstos que no han sido atendidas por el defensor del cliente de la entidad. Aún cuando sus dictámenes no son vinculantes, si las partes no lo aceptan, pueden ser aportados, como prueba, en una posterior apelación ante los Tribunales ordinarios, que son los que tienen competencia para sancionar en esta materia. No obstante, es lo más frecuente que, una vez escuchadas las partes por el Servicio de Reclamaciones, y emitido su dictamen, éste sea atendido por las entidades.

Mención aparte, aunque sea marginal, merece la prestación de algunos servicios para estimular la competencia, como son las cuentas directas de deuda pública en el Banco de España.

La regulación y supervisión desarrolladas en los ámbitos mencionados de protección al consumidor han ido por delante de las directivas comunitarias, de modo que la adaptación a éstas requerirá sólo pequeños retoques en nuestra normativa. Y, salvo alguna excepción, las tareas desarrolladas por el Banco de España resultan más amplias e intensas que las desarrolladas por los bancos centrales de otros países industrializados.

Ello pone de manifiesto que el Banco de España no sólo se pronuncia a favor de unas buenas prácticas bancarias y resalta su importancia para el mejor funcionamiento de las entidades, en cuanto que incide sobre su reputación y refuerza unas buenas relaciones comerciales, sino que también actúa de forma decidida y directa en defensa del consumidor.

Respecto a probables revisiones de la normativa, señalar tan solo que, como Vds. saben, se están estudiando algunas disposiciones relativas al contenido básico y transparencia de las condiciones de los contratos de préstamos hipotecarios, así como a la remoción de obstáculos para su cancelación y renovación.

Con todo, al igual que he subrayado la imposibilidad de evitar las quiebras bancarias y he llamado la atención contra los peligros de una regulación extensiva que trate de evitarlas, o que amplíe sin límite el grado de cobertura de los fondos de garantía de depósitos, deseo mostrar mi preocupación frente a aquellos intentos de regular profusamente las prácticas bancarias y subrayar algunos conflictos que pueden plantearse en el ámbito de la protección de los consumidores.

Una regulación que trate de uniformar las prácticas bancarias para lograr un alto grado de protección tiene el peligro de que impide alcanzar los beneficios que ha proporcionado la

liberalización. Esta ha permitido que el mercado dé respuesta a la diversidad de situaciones de oferentes y demandantes en el mercado. Obligar, por ejemplo, a que todos los contratos de crédito hipotecario adopten, una misma fórmula de tipos de interés -fijos o variables-, con una u otra clase de tipo de interés de referencia, con una u otra fórmula de amortización, etc. lejos de favorecer a los consumidores acabaría perjudicándoles.

Por otra parte, los costes de una regulación detallada y de la vigilancia de su cumplimiento, repercutirían finalmente sobre el cliente. En este sentido, hay que ser conscientes de que la protección al consumidor no es un bien libre de costes, de modo que, cada vez que se plantee una demanda en esa dirección, deberían ponderarse los beneficios aparentes frente a los costes, que, en ocasiones, son menos visibles e inmediatos. Es preocupante, en este sentido, que con frecuencia las demandas de más regulación vayan acompañadas de quejas por los costes -repercutidos sobre los servicios- que ella misma impone, y muy en particular sobre los pequeños ahorradores e inversores.

Es más, las regulaciones prolijas y meticulosas, además de inabarcables para el consumidor, son finalmente difíciles, o imposibles, de cumplir y de vigilar, con grave detrimento de la eficacia y calidad de la supervisión bancaria. Como nuestra experiencia muestra, no estoy hablando de posibilidades teóricas. Es más, en relación a Estado Unidos -un país que siempre ha ido en vanguardia de estos temas y que, por tanto, no ha podido aprovecharse de la experiencia de los demás- un reciente informe del supervisor reconocía que, siete años después de dictar algunas normas básicas de regulación de las relaciones entre banca y consumidores, se encontraba en gran parte -70%- pendiente de aplicación y cumplimiento y expresaba dudas sobre su capacidad para poder aplicarlas íntegramente.

Lo mismo ocurre con las regulaciones de precios máximos, que como bien sabemos acaban hallando fórmulas para ser eludidas o redundan en una pérdida de calidad de los servicios.

Un elemento más a tener en cuenta es aquel de los posibles conflictos entre objetivos. Presiones como las registradas estos días para hacer aún más rápida la caída de los tipos de interés, incluso facilitando -quizás en exceso- la revisión de los contratos, puede crear inseguridad jurídica y hacer difícilmente manejable el riesgo de tipos de interés presente en la gestión del negocio bancario, hasta el punto de que puede poner en juego la estabilidad de algunas entidades y hacer peligrar los ahorros de sus depositantes. De modo y manera que, propuestas dictadas por la mejor buena fe en defensa de los consumidores, pueden acabar acarreándoles unos costes indirectos muy superiores a los que se pretendía reducir.

La propia fuerza de la competencia está conduciendo con gran rapidez el descenso de los tipos de interés y está ofreciendo fórmulas continuas para beneficiarse del cambio de coyuntura económica. En estas condiciones no puede olvidarse que cuando subió fuertemente el tipo de interés interbancario -en momentos de fuerte tensión interna y de grandes presiones cambiarias- las entidades no repercutieran plenamente estas subidas; que tipos de interés de referencia concebidos para evitar fluctuaciones muy intensas tienen efectos positivos en los momentos de alza y negativos en los de caída, que tenderán a compensarse, de modo que corresponde al consumidor valorar las ventajas de unos y otros; que las entidades necesitan un marco estable para planificar sus negocios, y que situaciones asimétricas -facilidad de cancelación por los prestatarios cuando los tipos de interés caen e imposibilidad de denuncia por los prestamistas cuando ellos suben- sólo pueden causar, a la postre, trastornos y costes para los consumidores, en forma de tipos de interés o comisiones más elevadas que permitan a las entidades protegerse frente a esa problemática.

Para concluir, permítanme subrayar en consecuencia:

a) Que la regulación no está libre de costes y que éstos deben ser cuidadosamente ponderados con sus beneficios.

b) Que la liberalización y la competencia ha traído beneficios netos indudables.

c) Que, con todo, es preciso ayudar a los consumidores a vivir esa libertad, de modo que logren el máximo bienestar y se reduzcan los riesgos de abuso o de fraude.

d) Que no hay manera de lograr una protección completa y que lo que debe proporcionarse a los consumidores son herramientas para facilitar la elección en unos mercados libres y competitivos, así como los mecanismos de defensa oportunos mediante el establecimiento de cauces de reclamación fluidos y procedimientos sancionadores eficaces.

e) Que sólo la libre competencia, apoyada en una transparencia rigurosas de los mercados, puede cortar de modo permanente posibles prácticas incorrectas de fijación de precios y asegurar que éstos se corresponden con el coste de los servicios prestados.

f) Que las campañas educativas son la mejor fórmula de tener unos consumidores formados, informados y acertados en sus decisiones.

g) Que para ello es precisa una colaboración estrecha entre supervisores y organizaciones de protección y defensa del consumidor.

h) Que en un régimen abierto y competitivo donde se cumplan esas condiciones, las entidades deben ser las primeras interesadas en lograr una buena implantación y reputación mediante la transparencia y la elevada calidad de sus servicios.

i) Que el supervisor bancario debe buscar un difícil equilibrio en el ejercicio de sus funciones, teniendo siempre presente que el objetivo primordial es el mantenimiento de la solidez y solvencia del sistema crediticio, y que sin menoscabo de ésta debe velar por esa transparencia y por esas buenas prácticas bancarias.