

CONSULTA PÚBLICA PREVIA

Circular del Banco de España sobre requisitos y obligaciones en materia de conducta, transparencia informativa y trato adecuado a la clientela

La presente consulta tiene por objeto recabar, directamente o a través de sus asociaciones representativas, la opinión de las personas y entidades potencialmente afectadas por la norma proyectada.

a) Antecedentes de la norma

La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, supuso un importante avance para la protección de los usuarios de servicios financieros, al introducir normas dirigidas a promover la responsabilidad de las entidades en la concesión de crédito y a reforzar la transparencia informativa, exigiendo que se facilite a la clientela, de manera accesible y, en especial, a través de la oportuna información precontractual, las explicaciones adecuadas para que puedan evaluar si los productos y servicios financieros que se les ofrecen, en particular los depósitos a plazo y los créditos o préstamos hipotecarios o personales, se ajustan a sus intereses, necesidades y a su situación financiera.

Las disposiciones de esta ley han sido desarrolladas a través de la Orden EHA/2899/2011, de 28 de octubre, de transparencia y protección del cliente de servicios bancarios (“Orden EHA/2899/2011”), que, como indica en su exposición de motivos, tiene una triple finalidad: (i) concentrar y sistematizar en un único texto la normativa básica de transparencia, para mejorar su claridad y su accesibilidad para el ciudadano; (ii) actualizar el conjunto de las previsiones relativas a la protección del cliente bancario, al objeto de racionalizar, mejorar y aumentar las obligaciones de transparencia y conducta de las entidades de crédito, y (iii) desarrollar los principios generales previstos en la Ley de Economía Sostenible en lo que se refiere al préstamo responsable.

Conforme a la disposición final tercera de la Orden EHA/2899/2011, el Banco de España está habilitado para dictar las normas precisas para el desarrollo y ejecución de lo previsto en esa orden ministerial. Además de esta habilitación de carácter general, a lo largo de su articulado, dicha orden contiene varias habilitaciones particulares e impone obligaciones específicas al Banco de España. Este mandato se ejecutó mediante la Circular 5/2012, de 27 de junio, del Banco de España, a entidades de crédito y proveedores de servicios de pago, sobre transparencia de los servicios bancarios y responsabilidad en la concesión de préstamos (“Circular 5/2012”).

Adicionalmente, existen en la normativa sectorial otras habilitaciones expresas al Banco de España para el desarrollo reglamentario de determinadas obligaciones en materia de

conducta y transparencia informativa, en particular en las normas reguladoras del crédito inmobiliario (Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario, y sus disposiciones de desarrollo), las cuentas de pago (Real Decreto-Ley 19/2017, de 24 de noviembre, de cuentas de pago básicas, traslado de cuentas de pago y comparabilidad de comisiones, y Orden ECE/228/2019, de 28 de febrero, sobre cuentas de pago básicas, procedimiento de traslado de cuentas de pago y requisitos de los sitios web de comparación), los servicios de pago (Real Decreto-ley 19/2018, de 23 de noviembre, de servicios de pago y otras medidas urgentes en materia financiera, y sus disposiciones de desarrollo), la emisión de dinero electrónico (Real Decreto 778/2012, de 4 de mayo, de régimen jurídico de las entidades de dinero electrónico) o los servicios de atención al cliente (Orden ECO/734/2004, de 11 de marzo, sobre los departamentos y servicios de atención al cliente y el defensor del cliente de las entidades financieras), entre otras, que podrían ser objeto de mayor concreción o, en su caso, beneficiarse de una mejor sistematización a través de la nueva Circular.

b) Problemas que se pretenden solucionar con la nueva norma

La Circular 5/2012 ha quedado obsoleta, debido, por un lado, a los avances de la regulación sectorial acometidos en áreas como el crédito al consumo, los servicios de pago o la publicidad y, por otro, a la profunda transformación del mercado a raíz de la entrada de nuevos operadores y de la progresiva integración de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo, que ha supuesto una intensificación de la actividad transfronteriza.

En consecuencia, la nueva norma tiene por objeto adaptar las disposiciones dictadas por el Banco de España en materia de conducta de las entidades y transparencia informativa al marco jurídico vigente y a la evolución de los modelos de negocio, pues uno y otros han sufrido importantes cambios como consecuencia de la aprobación de diversas directivas europeas de carácter sectorial y de la digitalización del sector financiero, y, a su vez, potenciar un enfoque de supervisión preventiva de la conducta de las entidades supervisadas, basada en una valoración temprana del marco de control interno de la entidad, al efecto de garantizar el establecimiento de modelos de negocio y estructuras de organización comercial que aseguren unas prácticas de mercado adecuadas, con particular atención a las relaciones entre las entidades y la clientela.

c) Necesidad y oportunidad de su aprobación

Transcurrida más de una década desde su publicación, el proyecto de circular responde a la necesidad de revisar y actualizar la Circular 5/2012 a la luz de los principios de mejora regulatoria, evitando imponer cargas innecesarias o excesivas a los operadores económicos, y adaptando su contenido a las nuevas tecnologías y las nuevas prácticas de mercado, todo ello sobre la base de la experiencia acumulada en el ejercicio de la función supervisora desarrollada en los últimos años.

d) Objetivos de la norma

Los objetivos perseguidos con la elaboración de la nueva circular son:

- La mejora en la racionalización y sistematización de las obligaciones de conducta e información a la clientela establecidas en la normativa sectorial, con el fin de reducir la dispersión normativa.
- La búsqueda de una mayor armonización y estandarización, con el fin de eliminar lagunas, incoherencias y aspectos que resulten redundantes, garantizando la seguridad jurídica y un terreno de juego equilibrado para los distintos operadores que desarrollen la misma actividad, tanto en el ámbito nacional como a nivel transfronterizo, y favoreciendo la comparabilidad entre diferentes tipos de productos financieros.
- La simplificación del volumen y complejidad de la información que los sujetos supervisados deben suministrar a la clientela y al Banco de España, evitando la sobrecarga informativa.
- La orientación de la regulación de conducta hacia el principio de corresponsabilidad o de responsabilidad compartida y hacia una mayor autorregulación, a través del fortalecimiento de la conducta de las entidades, mediante el refuerzo de su marco de control interno, y de una supervisión preventiva, basada en el riesgo.

e) Posibles soluciones alternativas, regulatorias y no regulatorias

Desde el punto de vista formal, la alternativa consistiría en una norma modificativa de la Circular 5/2012, si bien, teniendo en cuenta el volumen de cambios proyectados, que en ocasiones afectan a la propia estructura del texto, se ha preferido optar por elaborar una norma de nueva planta. De esta forma se mejora el conocimiento y comprensión de la norma por parte de sus destinatarios, facilitando su interpretación y aplicación frente a la alternativa de un texto modificativo, quedando reforzado así el principio de seguridad jurídica.

Existen diferentes alternativas regulatorias sobre las que interesa recabar la opinión de los destinatarios de la norma proyectada a través de esta consulta pública:

1. Sistematización de las normas de conducta y transparencia informativa

En la actualidad, los requisitos y obligaciones exigibles a las entidades supervisadas en materia de conducta y transparencia informativa que han sido objeto de desarrollo reglamentario por el Banco de España se encuentran dispersos en diversas circulares.

¿Considera conveniente o necesaria la sistematización de estas normas en una única circular? Por favor, explique los motivos.

2. Orientación de la regulación de conducta hacia una regulación más basada en principios y hacia una mayor autorregulación

Bajo la premisa de que, para reducir los costes de eficiencia y posibilitar el efecto disciplinador del mercado, debe buscarse el equilibrio entre la autorregulación y la intervención pública en la actividad económica, los principios de buena regulación se

orientan a reducir la carga regulatoria y administrativa, mediante el fomento de la calidad normativa.

En este sentido, las normas dirigidas a regular la conducta de las entidades supervisadas podrían plasmarse en forma de principios generales y desarrollarse a través de guías supervisoras, centradas en reforzar el marco de control interno de las entidades, dejando incluso cierto margen a la autorregulación en determinados aspectos, lo que comporta el compromiso de la industria de colaborar con las autoridades y una mayor implicación de sus órganos de dirección, al efecto de trasladar estos principios a sus procedimientos y controles internos.

En relación con esta posibilidad, ¿considera adecuado seguir este enfoque? En caso afirmativo, ¿en qué términos? Por favor, explique los motivos.

3. Obligaciones de información a la clientela

El artículo 3.2 de la Orden EHA/2899/2011 establece que las entidades deben poner a disposición de los clientes las comisiones y gastos habitualmente percibidos por los servicios que prestan con mayor frecuencia en un formato unificado, conforme a los términos específicos determinados por el Banco de España. En la actualidad, dicha previsión se desarrolla en la norma tercera y el anejo 1 de la Circular 5/2012 para todos los servicios bancarios, excepto los asociados a las cuentas de pago, que se regulan en la norma 7 de la Circular 2/2019, de 29 de marzo, del Banco de España, sobre los requisitos del Documento Informativo de las Comisiones y del Estado de Comisiones, y los sitios web de comparación de cuentas de pago.

¿Considera que el formato actual es adecuado para permitir la comparabilidad entre las distintas comisiones y gastos establecidos por las entidades? En caso negativo, ¿qué formato resultaría más eficaz para este propósito? Por favor, explique los motivos.

Los ciudadanos, entidades, organizaciones y asociaciones que así lo consideren, pueden hacer llegar sus opiniones o comentarios sobre los aspectos planteados, hasta el día **16 de marzo de 2024 incluido**, a través del siguiente buzón de correo electrónico: politicaycumplimiento.CEN@bde.es