

Dictamen 10 2024

SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO DE
14 DE NOVIEMBRE DE 2024

Sobre el Anteproyecto de Ley de Administradores y compradores de créditos y por la que se modifican la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de reforma del sistema financiero, la Ley 16/2011, de 24 de junio, de Contratos de crédito al consumo, la Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los Contratos de crédito inmobiliario, y el Real Decreto legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal



CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 874-2024

Colección Dictámenes

Número 10/2024

La reproducción de este dictamen
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, noviembre de 2024

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social
Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISSN 1134-5152

D.L. M-26426-2024

Imprime

Solana e hijos, A.G.

Sobre el Anteproyecto de Ley de Administradores y compradores de créditos y por la que se modifican la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de reforma del sistema financiero, la Ley 16/2011, de 24 de junio, de Contratos de crédito al consumo, la Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los Contratos de crédito inmobiliario, y el Real Decreto legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba, en su sesión ordinaria del día 14 de noviembre de 2024, el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

El 16 de octubre de 2024 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa y del Ministerio de La Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen sobre

el Anteproyecto de Ley de Administradores y compradores de créditos y por la que se modifican la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de reforma del sistema financiero, la Ley 16/2011, de 24 de junio, de Contratos de crédito al consumo, la Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los Contratos de crédito inmobiliario, y el Real Decreto legislativo 1/2020, de 5

de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal. La solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad para la elaboración de una propuesta de dictamen.

El texto remitido se acompaña de la preceptiva Memoria de análisis de impacto normativo, la cual se encuentra dividida en los siguientes apartados: (i) oportunidad de la propuesta, (ii) contenido y análisis jurídico, (iii) adecuación al orden de distribución de competencias, (iv) descripción de la tramitación, (v) análisis de impactos económico y presupuestario, (vi) análisis de cargas administrativas, (vii) de impacto de género, en la infancia y en la adolescencia y en la familia y (viii) otros impactos.

El Anteproyecto de Ley sometido a dictamen, contemplado en el plan anual normativo de 2024 y cuya transposición debería haberse realizado antes del 29 de diciembre de 2023, tiene como objetivo la transposición de la Directiva (UE) 2021/2167, del Parlamento Europeo y del Consejo de 24 de noviembre de 2021 sobre los administradores de créditos y los compradores de créditos y por la que se modifican las Directivas 2008/48/CE y 2014/17/UE. Igualmente, busca facilitar el proceso de reducción de los créditos dudosos de los balances de las entidades de crédito y los establecimientos financieros de crédito y evitar posibles acumulaciones en el futuro. Para ello se pretenden desarrollar los mercados secundarios de créditos dudosos (“NPLs por sus siglas en inglés”), lo cual implicaría una mayor competencia en el sector bancario, la generación de em-

pleo y crecimiento económico y una mejora de la estabilidad financiera.

En el marco de las iniciativas a nivel europeo, destaca el “Plan de Acción para hacer frente a los préstamos dudosos en Europa” lanzado por la Comisión en 2017. En él se alertaba de las elevadas ratios de créditos dudosos en varios Estados miembros, lo cual podría implicar un riesgo para el sistema financiero de la Unión Europea. Si bien la Comisión considera que la responsabilidad principal de encontrar soluciones para disminuir el *stock* de créditos dudosos recae en el sistema bancario, señalaba que ciertas medidas públicas podían contribuir positivamente a dicha reducción, lo cual beneficiaría a la Unión Europea en su conjunto al fomentar el crecimiento económico y conseguir una mayor integración financiera. Para ello se planteó un enfoque global basado en cuatro pilares: un refuerzo en las labores de supervisión, la modificación del marco de insolvencia y resolución, el desarrollo de los mercados secundarios y el fomento de las reestructuraciones del sistema bancario. Además, se establecía un calendario de actuación coordinado entre el Banco Central Europeo, la Autoridad Bancaria Europea (EBA, por sus siglas en inglés), la Junta de Riesgo Sistémico o la propia Comisión, en el que se proponía reforzar el sistema de datos, desarrollar los mercados secundarios de créditos dudosos o el establecimiento de requisitos de publicidad, monitoreo y gobernanza.

El compromiso de reducción de los créditos dudosos se vio reforzado en 2020 a través del Comunicado de la Comisión ti-

tulado “Afrontar los préstamos dudosos a raíz de la pandemia del COVID-19”. Este no se limitó a reiterar las ideas ya propuestas, sino que hizo especial énfasis en aspectos tales como (i) la protección de los consumidores vulnerables, (ii) el refuerzo de comparabilidad de los datos a través de la introducción de la obligatoriedad de complementar las plantillas de la EBA para los nuevos créditos dudosos y la creación de un centro de datos a escala de la Unión Europea, (iii) el ajuste de las ponderaciones de riesgo con el fin de que evitar divergencias entre el comprador y el vendedor de los créditos dudosos, (iv) la impulsión de las sociedades nacionales de gestión de activos y (v) la armonización de la ejecución extrajudicial acelerada de garantías reales.

Dichas propuestas se plasmaron en un plan integral de medidas, en el que se propuso la Directiva 2021/2167, la cual es objeto de transposición, junto con una enmienda al Reglamento de Requisitos de Capital (CRR) y un documento de trabajo no vinculante relativo a la creación de las sociedades de gestión de activos por parte de los Estados miembros. El Comité Económico y Social Europeo emitió un dictamen en marzo de 2021 pronunciándose sobre la propuesta de Directiva, al igual que sobre las propuestas del Reglamento

de cobertura mínima de pérdidas derivadas de las exposiciones dudosas.

En sus informes y su memoria anual, el Consejo Económico y Social de España ha analizado con especial interés la evolución de los créditos dudosos de las entidades financieras, al igual que las medidas dirigidas a conseguir su disminución. En ese sentido, la Memoria socioeconómica y laboral de España de 2016 señaló el impacto negativo de los créditos dudosos sobre los beneficios de las entidades bancarias y, por ende, sobre la estabilidad financiera, mientras que en las ediciones de 2017 y 2018 se puso en valor la progresiva reducción de los activos dudosos, sin perjuicio de recordar que estos se situaban en niveles superiores a la media de la Unión Europea.

En cambio, en la Memoria de 2020 se observó que, a pesar de la crisis pandémica, el volumen de créditos dudosos no había repuntado en el ejercicio, aunque el mayor riesgo macroeconómico sí venía acompañado de un incremento en las provisiones bancarias por motivo precautorio. Por último, el Informe sobre la gobernanza económica de la Unión Europea de 2019 hacía referencia al debate que se estaba produciendo sobre cómo gestionar los riesgos propios del sistema bancario, entre los que se encuentran los derivados de las NPLs.

2. Contenido

El Anteproyecto de Ley objeto de dictamen consta de un título preliminar y seis títulos, con 41 artículos, una disposición adicional única, cuatro disposiciones tran-

sitorias, una disposición derogatoria única y ocho disposiciones finales.

El título preliminar contiene las disposiciones generales del Anteproyecto, don-

de se señala como objeto de la norma la regulación de la actividad de administración y compraventa de créditos y de contratos de créditos dudosos. Cabe señalar que la Directiva (UE) 2021/2167 restringe el ámbito de aplicación de administración a los créditos dudosos originados por entidades de crédito, si bien permite que los Estados miembros puedan extenderlo a los créditos y contratos de crédito dudosos celebrados por otras entidades, como los establecimientos financieros de crédito, tal y como hace el prelegislador español.

El título I establece el régimen jurídico de los administradores de créditos, mediante un capítulo I referido al régimen de autorización y registro y un capítulo II, sobre la actividad transfronteriza de los administradores de créditos. El capítulo I se divide en dos secciones. La sección 1.^a sujeta la administración de créditos dudosos a reserva de actividad y necesidad de autorización, de la que se exceptúa a las entidades de crédito y los establecimientos financieros de crédito, que podrán continuar ejerciendo esta actividad sin necesidad de autorización adicional. Por su parte, la sección 2.^a regula el régimen de autorización y registro de administradores de créditos, donde se recoge la documentación preceptiva que debe acompañar a la solicitud (que podrá ser modificada reglamentariamente) y las disposiciones relativas a los requisitos para la autorización, y la denegación y la revocación de esta. Se prevé un silencio desestimatorio en relación con la solicitud de autorización para ejercer como administrador de créditos.

Asimismo, los administradores de crédito autorizados podrán realizar la actividad de recepción y mantenimiento de fondos de terceros.

En el capítulo II se introducen en el ordenamiento jurídico español las disposiciones que garantizan el libre ejercicio de la actividad de administrador en otros Estados miembros de la Unión Europea por administradores de créditos autorizados en España, así como el de administradores de algún otro Estado miembro en España. En todo caso, el denominado pasaporte comunitario únicamente se otorgará en el caso de créditos dudosos originados por entidades de crédito.

El título II recoge el régimen jurídico de los compradores de crédito, que tiene por finalidad establecer garantías en el proceso de compraventa de créditos y contratos de créditos dudosos para compradores y prestatarios, así como facilitar al supervisor la información necesaria para ejercer sus competencias.

Se introducen obligaciones de información de los vendedores a los compradores para permitir que estos últimos puedan examinar la cartera ofertada, previéndose que dicha información sea facilitada en la fase pertinente de la transacción, de conformidad con la práctica habitual y teniendo en cuenta la reserva y confidencialidad que caracterizan el tratamiento de este tipo de datos. Se recogen igualmente obligaciones de información al Banco de España para el ejercicio de su actuación supervisora. Asimismo, se señala que los códigos de buenas prácticas a los

que una entidad de crédito o un establecimiento financiero de crédito pudieran estar adheridos y que reconozcan derechos al prestatario, continuarán siendo de aplicación tras la compraventa. Así, la entidad vendedora y el comprador de créditos o contratos de crédito deberán acordar la forma menos gravosa para el prestatario de salvaguardar dichos derechos.

Se dispone, de igual modo, que los compradores de créditos deberán designar a un administrador de crédito o a una entidad de las habilitadas para actuar como tales, que cumplirá con las obligaciones dirigidas a salvaguardar los derechos de los prestatarios cuando estos sean personas físicas, micropymes y pymes. Finalmente, se establece un régimen de requisitos para compradores de créditos, que les obliga al nombramiento de representantes cuando tengan su sede fuera de la Unión Europea.

El título III regula el régimen de actividad de administradores y compradores de créditos, incluyendo la comunicación con el prestatario, el contrato entre el comprador y el administrador de créditos y la externalización de actividades del administrador a un proveedor de servicios de administración de créditos. A fin de garantizar la transparencia y el trato profesional y adecuado al prestatario, se establece como requisito previo a cualquier actuación por parte del administrador de crédito dirigida al cobro, la comunicación al prestatario del cambio de titularidad del préstamo y de la designación del administrador. Y en aras de una mayor seguridad jurídica, se regulan, además, determina-

dos aspectos esenciales del contrato entre el administrador y el comprador de créditos, y se establecen normas para asegurar que cualquier externalización por parte del administrador de crédito a proveedores de servicios de administración de crédito cuente con las debidas garantías de cumplimiento de los derechos y obligaciones derivados de la compraventa de créditos y contratos de crédito.

El título IV desarrolla el régimen de supervisión, en el que se designa al Banco de España como autoridad competente para supervisar las obligaciones del presente Anteproyecto, y se le otorgan las facultades necesarias para llevar a cabo esta actividad. Para ello, el título IV contempla los siguientes capítulos: el capítulo I, referido a la función y facultades de supervisión del Banco de España, como autoridad competente para supervisar las obligaciones derivadas de este Anteproyecto; el capítulo II, que regula la supervisión de los administradores de créditos que presten servicios transfronterizos, y el capítulo III, que recoge la cooperación entre autoridades competentes y la obligación de secreto.

El título V establece el sistema de reclamaciones, según el cual los administradores de créditos y las entidades a las que este Anteproyecto habilita para ejercer como tales deben contar con un servicio de atención al prestatario eficaz, transparente y gratuito y registrar las reclamaciones y quejas recibidas y las medidas tomadas para solventarlas.

El título VI establece el régimen sancionador, en relación con la actividad de los administradores de créditos y las entidades de crédito y los establecimientos financieros de crédito, cuando realicen actividades de administración de créditos (capítulo II); de los compradores de créditos y sus representantes (capítulo III), y de las entidades de crédito y los establecimientos financieros de crédito cuando cedan créditos o contratos de crédito (capítulo IV).

La disposición adicional única establece el régimen de protección de datos personales, que deberán cumplir con lo dispuesto en el Reglamento General de Protección de Datos.

En cuanto a las disposiciones transitorias, la 1.^a determina el régimen de los contratos sujetos a la Ley 16/2011 y a la Ley 5/2019; la 2.^a, el derecho a la información en relación con los créditos o contratos de crédito dudosos; la 3.^a, la autorización de los administradores de créditos preexis-

tentes, y la 4.^a, el régimen transitorio para la resolución de quejas y reclamaciones.

La disposición derogatoria única. Derogación normativa, prevé la derogación de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en esta ley.

Finalmente, el Anteproyecto incluye ocho disposiciones finales que prevén la modificación de las siguientes normas: la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de reforma del sistema financiero (DF 1.^a); la Ley 16/2011, de 24 de junio, de Contratos de crédito al consumo (DF 2.^a); la Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los Contratos de crédito inmobiliario (DF 3.^a); y el Real Decreto legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal (DF 4.^a). Por su parte, las disposiciones finales quinta a octava determinan, respectivamente, el título competencial, la incorporación de derecho de la Unión Europea, la habilitación normativa para su desarrollo reglamentario y la entrada en vigor.

3. Observaciones

El Anteproyecto de Ley de Administradores y compradores de créditos tiene como objetivo la transposición de la Directiva (UE) 2021/2167, dirigida a establecer, en el ámbito de la Unión Europea, un marco común y los requisitos relativos tanto a los administradores de créditos de los derechos del acreedor derivados de un contrato de crédito dudoso o del propio contrato de crédito dudoso, como a los compradores

de créditos de los derechos de un acreedor derivados de contratos de crédito dudosos, o del propio contrato de crédito dudoso.

El Consejo Económico y Social compara los fines de la Directiva (UE) 2021/2167, tanto en lo que respecta a la armonización de la regulación de la actividad de administración y compraventa de créditos y de contratos de créditos dudosos, como en cuanto a la necesidad de mejorar la protec-

ción de los derechos de las personas consumidoras y garantizar la transparencia y la diligencia debidas.

A juicio de este Consejo, la creación de un entorno apropiado para que las entidades de crédito puedan hacer frente a los préstamos dudosos en sus balances, y reduzcan el riesgo de una acumulación futura de tales préstamos, permitirá mejorar la solvencia de estas entidades, preservando la competitividad y productividad del sistema financiero, y con ello, de la economía en su conjunto. Además, el desarrollo de mercados secundarios de créditos dudosos, objetivo que persigue también la Directiva, contribuirá a alcanzar una mayor competencia en el sector bancario, estructurada y que ofrezca garantías, mejorando la estabilidad financiera. Asimismo, el CES aplaude que la futura norma trate de mejorar la protección de los derechos de las personas consumidoras.

El CES considera que el Anteproyecto de Ley objeto de dictamen lleva a cabo una transposición correcta y adecuada de la Directiva UE, por lo que, en términos generales, le merece una valoración positiva, sin perjuicio de las observaciones sobre determinadas cuestiones específicas que se expresan a continuación.

Sobre la información suministrada a los compradores potenciales de créditos dudosos

El CES valora positivamente que el Anteproyecto contemple el derecho de los posibles compradores de recibir la información necesaria para la valoración de los créditos objeto de compraventa, en la me-

didada en que reduce las asimetrías de información entre los compradores potenciales y los vendedores de contratos de crédito, contribuyendo así al desarrollo de un mercado secundario de créditos dudosos a nivel de la Unión. El contenido concreto de la información a suministrar se encuentra detallado en el Reglamento de Ejecución (UE) 2023/2083 de la Comisión de 26 de septiembre de 2023, en el cual se incluyen como anexos las plantillas desarrolladas por la Autoridad Bancaria Europea (EBA por sus siglas en inglés) en las que se indica que los datos necesarios son aquellos relativos a la contraparte, el propio contrato de crédito, las garantías reales, personales, hipotecarias y de ejecución y el historial de reembolsos del crédito.

Igualmente, en el artículo 8 de dicho Reglamento de Ejecución se indica que las entidades de crédito indicarán la información que consideren confidencial en función del derecho de protección de datos de la Unión Europea, el secreto bancario, las normas internas de la entidad y las prácticas de mercado. Antes de facilitar dicha información, se deben celebrar acuerdos de confidencialidad con los potenciales compradores, comunicando los datos personales únicamente en la medida en que ello sea necesario y utilizando canales seguros de comunicaciones.

No obstante, el CES considera que el Anteproyecto objeto de dictamen adolece de una falta de concreción que el Reglamento de Ejecución de la Comisión no suple en su totalidad, lo que podría generar inseguridad jurídica para los diferentes actores del mer-

cado secundario de créditos dudosos. En concreto, en opinión de este Consejo, la referencia realizada en el artículo 14 del Anteproyecto al “posible comprador” no delimita suficientemente el ámbito subjetivo de las entidades que tienen derecho a recibir la información, en particular, teniendo en cuenta el nivel de detalle de esta y sus implicaciones en materia de protección de datos de prestatarios y en el derecho de reserva de las entidades en relación con su cartera de clientes.

En ese sentido, en opinión del CES, resultaría conveniente circunscribir en mayor medida las entidades que tienen derecho a recibir la información, en la línea con la referencia realizada en el Considerando 8 del Reglamento de Ejecución (la cual, sin embargo, no encuentra reflejo en su articulado) a los “posibles compradores que estén seriamente interesados”. Igualmente sería adecuado incluir de forma expresa en el Anteproyecto que, sin perjuicio del deber de cumplimiento de las plantillas desarrolladas por la EBA, aquellos datos que permitan identificar de forma individualizada a los prestatarios de créditos dudosos únicamente podrán ser suministrados en caso de que sea imprescindible para la evaluación de su valor.

El CES estima conveniente recordar que el derecho de información debe, en todo caso, ajustarse al Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 (Reglamento general de protección de datos) y a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.

Sobre la política de renegociación de deudas

El Anteproyecto modifica la Ley 16/2011, de 24 de junio, de Contratos de crédito al consumo (disposición final 2.ª cuatro) y la Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los Contratos de crédito inmobiliario (disposición final 3.ª uno) para incorporar la exigencia para con los prestamistas de contar con una política de renegociación de deudas en línea con lo dispuesto en la Directiva.

Al incorporarlo, el prelegislador español ha ido más allá de lo dispuesto en la Directiva (que solo alude a “disponer de políticas y procedimientos adecuados que les lleven, cuando corresponda, a mostrar una tolerancia razonable antes de que se inicie un procedimiento de ejecución”) para ofrecer una protección especial a los prestatarios en situación de vulnerabilidad económica, haciendo uso de la libertad que tienen los Estados miembros para imponer medidas adicionales en la política de renegociación de deudas, tal y como recuerda la propia norma comunitaria en su considerando 56.

Las nuevas disposiciones se concentran en los créditos al consumo para las personas físicas, puesto que los deudores hipotecarios en situación de vulnerabilidad se encuentran protegidos por los sucesivos códigos regulados de buenas prácticas. Esta protección especial a los prestatarios en situación de vulnerabilidad económica le merece al CES una valoración positiva.

El Anteproyecto concreta la situación de vulnerabilidad económica en los beneficiarios reconocidos del ingreso mínimo

vital (IMV). A este respecto, el CES quiere llamar la atención, como ha manifestado en su Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España, sobre los problemas de implementación del IMV y su brecha de cobertura en relación con los potenciales beneficiarios, de forma que en 2023 un 53 por 100 de estos no accedió al mismo.

Cabe recordar que la legislación española establece el concepto de consumidor vulnerable en la Ley 4/2022, de 25 de febrero, de Protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica. En todo caso, la concreción de este concepto en el Anteproyecto debería incorporarse en el artículo 3 sobre definiciones.

Por otro lado, en aras de otorgar dicha protección especial, el Anteproyecto establece la obligación de que las entidades financieras ofrezcan al prestatario en situación de vulnerabilidad económica, cuyo préstamo haya devenido dudoso, la posibilidad de seguir ligado a la entidad sobre la base del cumplimiento de un plan de pagos individualizado ante la venta o cesión de su préstamo a un tercero. Para ello, el Anteproyecto detalla pormenorizadamente las medidas que deben contener esos planes de pago, incluyendo el esquema de quitas, lo que, a juicio de este Con-

sejo, condiciona la capacidad de maniobra de las entidades financieras españolas a la hora de gestionar los riesgos de impago.

En este sentido, en opinión del CES, el Anteproyecto debe encontrar un mejor equilibrio a la hora de atender los distintos objetivos de la futura norma, es decir, entre la necesidad de crear un entorno apropiado para que las entidades de crédito y los establecimientos financieros de crédito puedan hacer frente a los créditos dudosos en sus balances y reducir el riesgo de una acumulación futura, y el de mejorar la protección de las personas consumidoras, en concreto de las que sufren situaciones de vulnerabilidad económica.

Resulta conveniente recordar al respecto que la Directiva que transpone el Anteproyecto se enmarca en el proceso comunitario de Unión Bancaria e integración de los mercados financieros de la Unión Europea. La norma europea busca la armonización en el tratamiento de los créditos no dudosos para que pueda darse un entorno competitivo equilibrado para el sector bancario comunitario, imprescindible, como señala la Directiva, para mantener la estabilidad financiera y fomentar la concesión de créditos, a fin de generar empleo y crecimiento en la Unión.

4. Conclusiones

El CES valora, con carácter general, positivamente el Anteproyecto de Ley de Administradores y compradores de créditos y por la que se modifican la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, de Medidas de reforma del sistema financiero, la Ley 16/2011, de 24 de junio, de Contratos de crédito al

consumo, la Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los Contratos de crédito inmobiliario, y el Real Decreto legislativo 1/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal, sin perjuicio de las observaciones formuladas en el presente dictamen.

Madrid, 14 de noviembre de 2024

V.º B.º El Presidente
Antón Costas Comesaña

La Secretaria General
María Soledad Serrano Ponz



CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA