



CNMC

COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE ADMINISTRADORES Y COMPRADORES DE CRÉDITO, Y POR EL 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

IPN/CNMC/027/24

22/10/2024

www.cnmc.es

**INFORME 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
D LOS CONTRAATOS 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**

Expediente nº: IPN/CNMC/027/24

PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 22 de octubre de 2024.

Vista la solicitud de informe del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa en relación con el Anteproyecto de Ley (APL en adelante) de referencia, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 20 de septiembre de 2024, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC \(Ley 3/2013\)](#), el Pleno acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

Un crédito nace típicamente fruto de la relación entre dos agentes. Por un lado, está el prestamista u originador del crédito (generalmente una entidad o un establecimiento financiero de crédito), y en el otro lado se encuentra el prestatario o deudor.

A su vez, un crédito dudoso es aquél sobre el que existen dudas sobre su posible cobro íntegro. Los requisitos precisos para clasificar un crédito como dudoso se encuentran en la normativa financiera europea¹.

El Anteproyecto de Ley objeto de informe tiene como objetivo transponer al ordenamiento jurídico español 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 modifica las Directivas 2008/48/CE y Directiva 2014/17/UE](#)².

La Directiva tiene por objeto fundamental regular la actividad de los “administradores de créditos”. Un administrador de créditos actúa por cuenta de un “comprador de créditos”, que a su vez ha adquirido unos derechos de crédito de un prestamista (normalmente una entidad de crédito). La entidad de crédito se beneficia sacando de su balance el riesgo inherente a los préstamos concedidos, y el comprador de crédito adquiere los créditos como vehículo de inversión y diversificación. El administrador de créditos tiene la función de gestionar dicho crédito, lo que se traducirá generalmente en acciones conducentes al cobro del mismo, procedente del prestatario o deudor original.

Estos créditos que se transfieren pueden (o no) tener la calificación de dudosos o “*non-performing loans (NPL)*”, en función de si existen dudas sobre el cobro íntegro de la deuda. De igual manera, el crédito puede tener como deudor a cualquier entidad (grande o pequeña empresa, o un particular), pero se introducen disposiciones particulares de protección de consumidores cuando el deudor es un particular, un autónomo o una pyme.

¹ El artículo 3.10 del APL define “contrato de crédito dudoso” por remisión al artículo 47 bis del [Reglamento \(UE\) nº 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión](#).

² Esta Directiva es también conocida como Directiva NPL, por las siglas en inglés de “*non-performing loans*”, o “créditos dudosos”.

En este contexto, la Directiva persigue cinco objetivos fundamentales: (i) regular la actividad de administración de créditos dudosos, sometiendo la actividad a autorización, a registro obligatorio y a supervisión por parte de las autoridades designadas por los Estados miembros; (ii) fomentar la creación de mercados secundarios de créditos dudosos; (iii) aumentar la transparencia del mercado, en beneficio de la estabilidad financiera general; (iv) aumentar y armonizar a nivel europeo la protección de los consumidores de este tipo de préstamos, es decir, de los deudores, especialmente cuando se trate de particulares, autónomos o pymes y (v) fomentar la actividad transfronteriza a nivel europeo de los administradores de crédito.

La Directiva reforma, a su vez, otras dos directivas que regulan tipos concretos de préstamos o créditos: La [Directiva 2008/48/CE, sobre contratos de crédito al consumo](#), y la [Directiva 2014/17/UE, sobre contratos de crédito inmobiliario](#).

De acuerdo con la exposición de motivos del APL, la administración de créditos es una actividad asentada en España desde hace años. Según datos del sector, los administradores de créditos gestionaron un volumen de 426.407 millones de euros en 2022 y recuperaron 10.116 millones de euros con una plantilla de algo más de 20.000 personas. El principal cliente de estas empresas son las entidades financieras, con un volumen de 191.793 millones de euros gestionados y 7.907 millones de euros recuperados.

La venta de créditos dudosos junto con activos adjudicados ha sido una herramienta esencial para el proceso de saneamiento de los balances de las entidades de crédito españolas tras la crisis financiera. De hecho, las entidades españolas llevaron a cabo desinversiones por un total de 172.630 millones de euros entre 2015 y 2022, según los datos de la Autoridad Bancaria Europea. Los compradores son fondos dispuestos a asumir los riesgos asociados a dichos activos. Este proceso de compraventa, junto con la titulización, coadyuvan a la estabilidad financiera y, por tanto, a que las entidades financieras continúen realizando eficazmente su labor de intermediación en el mercado de crédito.

Actualmente, en España los administradores de crédito no están sometidos a una regulación específica y sus operaciones quedan reguladas por las disposiciones sobre cesión de créditos contenidas en el [Código Civil](#) (artículos 1526 y siguientes) y el [Código de Comercio](#) (art. 347). Ello sin perjuicio de la regulación específica sobre dos tipos de préstamos: los créditos al consumo ([Ley 16/2011, de 24 de junio, de contratos de crédito al consumo](#)); y los créditos inmobiliarios ([Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito](#)

[inmobiliario](#)), dos normas que son reformadas igualmente por el APL objeto de informe.

De acuerdo con la MAIN, desde 2014, la ratio media de créditos dudosos respecto al total de la cartera de créditos ha venido reduciéndose en la Unión Europea a pesar del COVID (la flexibilidad regulatoria y las medidas COVID han ayudado en este sentido).

En el caso de España, según los datos mostrados en el último trimestre de 2023, la tasa de *dudosidad* (terminología utilizada por la MAIN) se sitúa en el 4,06%. Si se compara dicha tasa en las entidades significativas, el dato en España (del 3,26%) es superior a la media de la zona del euro.

La reducción de la tasa podría deberse al aumento del denominador (el volumen de crédito total concedido) o a la reducción del numerador (la cuantía de créditos dudosos). En el caso actual, ha sido causada por la disminución en préstamos dudosos.

Si se desglosa entre diferentes tipos de deudores se encuentra que en torno a un 52% de los préstamos dudosos han sido concedidos a empresas y un 48% a hogares. Entre los créditos dudosos de los hogares destaca en términos totales el peso de las hipotecas, pero, en términos relativos, la tasa de dudosidad es mayor para los créditos al consumo, que además siguen una tendencia más volátil y no ligada al ciclo inmobiliario. Sin embargo, se aprecia un repunte reciente en la dudosidad de los créditos hipotecarios, que puede afectar significativamente a la variable a nivel global.

En conclusión, a pesar de esta evolución positiva, de acuerdo con la MAIN, (i) la distribución de créditos dudosos es desigual entre los Estados miembros, entidades y sectores económicos; (ii) con el endurecimiento de las condiciones financieras o ante una eventual recesión, se ha producido un nuevo repunte; y (iii) unos niveles elevados de créditos dudosos perjudican a la estabilidad financiera, ya que lastran la rentabilidad y la viabilidad de las entidades afectadas e inciden, a través de una menor actividad crediticia de los bancos, en el crecimiento económico³.

³ European Commission, Executive summary of the impact assessment, accompanying the NPLD proposal. (2018). Ver [aquí](#).

Por último, cabe señalar que la CNMC ha tenido ocasión de pronunciarse en función consultiva en anteriores ocasiones sobre proyectos normativos relacionados con el sector de la insolvencia y de la auditoría de cuentas⁴.

2. CONTENIDO

El APL se compone de 41 artículos, una disposición adicional, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, estructurados de la siguiente forma:

- **Título Preliminar: “*Disposiciones Generales*”** (arts. 1 a 3). Contiene respectivamente el objeto de la ley, el ámbito de aplicación y una serie de definiciones utilizadas en el texto. Se centra en la regulación de los compradores de créditos y de contratos de crédito dudosos, así como de los administradores de créditos que actúen en nombre de un comprador, todo ello respecto a créditos o contratos de crédito dudosos celebrados por entidades de crédito establecidas en la Unión Europea o por establecimientos financieros de crédito.
- **Título I: “*Régimen Jurídico de los Administradores de créditos*”** (arts. 4 a 12). Se divide a su vez en un capítulo I “*Régimen de autorización y registro*”, y en un Capítulo II “*Actividad transfronteriza de créditos*”. En el capítulo I, el ejercicio de la actividad de administración de créditos se somete a un régimen de autorización por parte del Banco de España. Las entidades de crédito y los establecimientos financieros de crédito no requieren solicitar autorización, en la medida en que ya operan con autorización del Banco de España. El Capítulo I recoge también el registro obligatorio de las entidades que actúen como administradores de crédito y la documentación que debe acompañar a la solicitud de autorización. La concesión de la autorización por parte del Banco de España debe realizarse en un plazo determinado, pero en caso de no resolver la solicitud, ésta está sometida a silencio administrativo negativo. En este caso, la inactividad del Banco de España puede ser objeto de

⁴ Sobre el sector financiero, ver el Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Recuperación y Resolución de Entidades de Crédito y Empresas de Servicios de Inversión ([IPN/CNMC/003/15](#)). Adicionalmente, cabe mencionar el Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Auditoría de Cuentas ([IPN/CNMC/001/15](#)) y el informe ([IPN/CNMC/039/22](#)) sobre el APL de creación de la autoridad administrativa independiente de defensa del cliente financiero.

recurso contencioso-administrativo. En el Capítulo II, se regula los procedimientos por los cuales los administradores de créditos autorizados en España pueden operar en otros Estados miembros y, correspondientemente, los administradores de créditos autorizados en otros Estados miembros pueden ejercer su actividad en España.

- **Título II: “Compradores de créditos”** (artículos 13 a 20). Se regula parte del contenido que debe figurar en un contrato de compra de crédito, así como la información obligatoria que debe comunicar el vendedor del crédito. En caso de que el deudor del crédito sea un particular, un autónomo o una Pyme, el comprador de crédito tiene la obligación de nombrar a un administrador de créditos para que gestione dicho crédito. El prestatario del crédito debe ser notificado de la transacción.
- **Título III: “Régimen de actividad de los administradores y compradores de créditos”** (arts. 21 a 24). Se regula parte del contenido del contrato que debe existir entre el comprador del crédito y el administrador del crédito, así como las obligaciones de este último ante el deudor.
- **Título IV: “Supervisión”** (arts. 25 a 30). Se designa al Banco de España como autoridad de supervisión de los administradores de créditos y se fijan sus competencias de supervisión (Capítulo I). Se regula igualmente el procedimiento de supervisión de los administradores de créditos que presten servicios transfronterizos (capítulo II).
- **Título V: “Reclamaciones”** (arts. 31 y 32). Los administradores de créditos deben disponer de un servicio que registre y atienda las reclamaciones de los deudores. Adicionalmente, se establece que la Autoridad Independiente de Defensa del Cliente Financiero, cuando sea creada, será la autoridad encargada de resolver conflictos entre los deudores y los administradores de créditos.
- **Título VI: “Régimen sancionador”** (artículos 33 a 42). Tras unas disposiciones generales (Capítulo I), en concreto, se fijan disposiciones sancionadoras en caso de incumplimiento de las disposiciones contenidas en el APL por parte de los administradores de créditos (Capítulo II), de los compradores de créditos (Capítulo III) y de los vendedores de créditos (Capítulo IV).

- **Disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales. Entre ellas, cabe destacar:**

- Disposición Transitoria Tercera: “Autorización a los administradores de créditos preexistentes”: Permite a los agentes que ya actúan como administradores de créditos actualmente, regularizar su situación solicitando autorización al Banco de España en un plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la nueva Ley. Hasta la resolución por parte del Banco de España de dicha solicitud, pueden continuar ejerciendo la actividad de administración de créditos.
- Disposición Transitoria Cuarta: “Régimen transitorio para la resolución de quejas y reclamaciones”: En el Título V del APL se designa a la futura Autoridad Independiente de Defensa del Cliente Financiero como mecanismo de resolución de reclamaciones. Dicha Autoridad depende de un proyecto normativo actualmente en trámite legislativo. Hasta que dicha Autoridad se cree, será el departamento de reclamaciones del Banco de España el competente para conocer y resolver las reclamaciones en el marco del régimen de administradores de créditos.
- Disposiciones Finales Primera y Segunda: Tal y como hace la Directiva, que modifica otras directivas sectoriales; el APL también introduce modificaciones en la Ley 16/2011, de 24 de junio, de Contratos de Crédito al Consumo, así como en la Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los Contratos de Crédito Inmobiliario. En ambos casos, se establece que los administradores de este tipo de créditos deberán contar con procedimientos de renegociación de las deudas existentes. Adicionalmente, en el caso de los créditos al consumo, cuando el originador del crédito se disponga a transmitir el crédito, se introduce la obligación por su parte de ofrecer al prestatario una quita parcial de su préstamo “alineada” con el importe que estima obtener a través de su venta. Adicionalmente, se regulan los tipos de interés máximos que pueden aplicarse a este tipo de créditos.

3. VALORACIÓN

3.1. Observaciones generales

Desde un punto de vista económico, una entidad financiera tendrá un mayor incentivo a conceder préstamos conforme pueda gestionar el riesgo derivado de los mismos de forma más eficiente. Y una forma eficiente de gestionar dicho riesgo puede ser transmitírselo a terceros mediante una venta. Estos terceros comprarán estos créditos como un instrumento de inversión y diversificación de sus propias carteras⁵.

En este sentido, resulta adecuado que se fomente la creación de mercados secundarios de créditos donde las entidades financieras pueden vender dichos créditos a otros inversores. Desde la perspectiva de la Unión Europea, además, tiene sentido que se fomente que estos mercados no tengan únicamente dimensión nacional, sino que exista un verdadero mercado único de créditos, lo cual aumentaría la liquidez de este y la capacidad de diversificación geográfica de los inversores compradores de créditos.

Por otro lado, desde el punto de vista de protección del consumidor, que en este caso es el prestatario o deudor del crédito, el objetivo fundamental debería ser que la posición del deudor no empeore como consecuencia de la transmisión del crédito (a la cual, como regla general, no puede oponerse), de forma que el nuevo administrador del crédito disponga de mecanismos de atención a reclamaciones similares a las que tienen las entidades de crédito, así como protocolos de renegociación de la deuda si ello resultase necesario.

Desde un punto de vista *macroprudencial*, experiencias en crisis financieras anteriores parecen aconsejar que el mercado secundario de compraventa de créditos sea supervisado. Para ello, resultan convenientes medidas de transparencia, como que el vendedor debe ofrecer información reglada al comprador, así como que los administradores de créditos deben enviar información periódica al supervisor sobre sus carteras de créditos gestionados.

Con base en lo anterior, la Directiva opta por establecer una reserva de actividad, sometiendo la profesión de administrador de crédito a un régimen de autorización, supervisión y registro. Al mismo tiempo, introduce obligaciones de

⁵ El comprador del crédito será el nuevo acreedor del mismo, mientras que un “administrador de créditos” será el agente encargado de gestionar el cobro del propio crédito, tratando con el deudor original del mismo.

transparencia y protección del consumidor y fomenta la actividad transfronteriza de los administradores de crédito.

Desde esta Comisión se es consciente de que el margen de análisis crítico que pueda realizarse a alguna de las cuestiones reseñadas es muy limitado, dado que el APL transpone la Directiva, en muchos casos de forma literal. En cualquier caso, es importante resaltar, adicionalmente, que la Directiva deja abiertas determinadas “opciones”, en las que el legislador español puede adoptar una u otra decisión regulatoria.

A este respecto, en su Considerando 18, la Directiva permite a los Estados miembros extender el régimen previsto en la misma no sólo para los créditos dudosos sino también para el resto de los créditos, es decir, aquellos que no tienen la calificación de dudosos.

El APL opta por no realizar dicha extensión. La MAIN⁶ explica que esta decisión se toma porque regular los créditos no dudosos se aleja del presupuesto de intervención de la Directiva. También se menciona que existe actividad poco significativa de compraventa de créditos no dudosos. Además, se considera que son únicamente los prestatarios de los créditos dudosos, en su condición de vulnerables, los que requerirían una regulación específica. Por último, se alega que, tras consultar preliminarmente con otros Estados miembros, éstos tampoco tendrían la intención de extender el régimen de la Directiva a los créditos no dudosos.

A juicio de esta Comisión, los argumentos contenidos en el APL pueden resultar insuficientes y cabría replantearse la decisión a fin de aplicar al menos parte de las disposiciones contenidas en el APL a los créditos no dudosos.

En la medida en que uno de los objetivos de la Directiva y del APL es fomentar la existencia de un mercado secundario de créditos, cabe señalar que una homogeneización de la regulación de todos los créditos supondría una normativa más clara, simple y entendible para los deudores, cuya protección es uno de los objetivos de la norma.

Por otro lado, la diferencia entre un crédito dudoso y no dudoso es en ocasiones no la naturaleza del crédito sino circunstancial: si un crédito sufre impagos, puede pasar de ser considerado no dudoso a ser considerado dudoso. Por esta misma razón, si un deudor conoce que la regulación de créditos dudosos le

⁶ Pág. 8.

resulta más favorecedora, podría -potencialmente- generarle un incentivo perverso a forzar impagos para que se le aplicase dicha normativa.

Igualmente, una entidad financiera podría, en previsión de que un crédito puede convertirse en dudoso en el futuro, anticipar su venta como no dudoso, evitando la aplicación de esta normativa a la transacción. Además, la extensión de la aplicación de la normativa a todo tipo de créditos aumentaría la transparencia del mercado, de forma que los créditos no dudosos no quedarían sometidos a requisitos de transparencia menores (con el riesgo de que posteriormente se conviertan en dudosos). No sería descabellado pensar que un crédito no dudoso puede perfectamente tener como deudor a un consumidor vulnerable, cuya protección es, precisamente, uno de los objetivos que persigue la Directiva.

Por último, el art. 4.3 del APL prevé que, en caso de que un crédito dudoso devenga en crédito no dudoso, el administrador de créditos puede seguir ejerciendo tal administración sobre la base de la autorización prevista en el APL. Sin embargo, no se prevé el supuesto contrario (que podría, incluso, ser más frecuente). Si un administrador de créditos está administrando un crédito no dudoso (para lo cual, según el APL, no existe reserva de actividad ni autorización exigible) y el crédito deviene en dudoso (porque se producen impagos), entonces el administrador del crédito podría no tener autorización para seguir gestionándolo, no previéndose una solución a esta situación en el APL.

Por ello, a juicio de esta Comisión, parece razonable aplicar parte de la normativa contenida en la Directiva también a los créditos no dudosos, en concreto toda aquella que tiene como finalidad reforzar los mecanismos de información del deudor y los requisitos de transparencia exigibles a los operadores.

Adicionalmente, otras cuestiones son analizadas en el siguiente apartado de observaciones particulares.

3.2. Observaciones particulares

3.2.1. Reserva de actividad a favor de los administradores de créditos y regímenes especiales (artículos 2, 4 y 5)

La Directiva contempla de forma imperativa la exigencia de esta reserva, siendo el artículo 4 del APL continuista en este punto. Siendo por ello consciente de las limitaciones de un análisis crítico de la decisión regulatoria adoptada, ello no obsta para que se puedan realizar estas consideraciones.

Por un lado, de acuerdo con la normativa de la UE, cuando se introducen barreras de entrada para el acceso o ejercicio de una profesión, las mismas deben ser consideradas restricciones a la libre competencia, y por ello, para ser adoptadas deben acreditarse las razones imperiosas de interés general que están presentes, que deben ser convenientemente acreditadas. De acuerdo con la MAIN, estas razones se refieren a la protección de los consumidores y las pymes y la estabilidad financiera⁷.

Sin embargo, la propia MAIN señala que: “[...] Además, el mercado de administración de créditos actualmente está caracterizado por un elevado grado de profesionalización, en el que operan relativamente pocas empresas que suelen estar verticalmente integradas con los principales fondos dedicados a la compra de créditos y contratos de créditos”.

Ese elevado grado de profesionalización parecería no exigir necesariamente un refuerzo de los requisitos de acceso a la actividad. Y si se alegaran razones de protección a los consumidores-deudores, dicha protección podría igualmente conseguirse -como de hecho se hace en el APL- reforzando los mecanismos de información y transparencia ofrecidos a aquellos.

No obstante, como señala la MAIN, se procede también a una homogeneización de los requisitos de información en las compraventas de créditos dudosos que pueden reducir las eventuales asimetrías de información y los costes de transacción en este mercado, lo que podría tener un efecto positivo en el desarrollo del mismo:

“[...] es de esperar que los efectos positivos dimanantes del control y supervisión del Banco de España y las obligaciones para los administradores de créditos y compradores de créditos contenidos en el anteproyecto de ley dominen sobre los eventuales efectos adversos que pudieran derivarse de la reserva de actividad.

Por último, es necesario tener en cuenta los efectos procompetitivos derivados de la homogenización de la actividad de administración de créditos a nivel de la Unión Europea y el establecimiento del pasaporte comunitario. Estos modulan los efectos anticompetitivos que pudieran derivarse de la introducción de la reserva de actividad”.

⁷ Págs. 31 y 32.

Adicionalmente, desde el punto de vista de la promoción de la competencia, destaca como algo positivo que el APL permita a los administradores de crédito externalizar parte de sus actividades a “proveedores de servicios de administración de créditos”, con las salvaguardias del artículo 23 del APL.

Por otra parte, esta reserva de actividad se acentúa por ser especialmente restrictiva en su configuración, excluyendo a personas físicas. De acuerdo con la exigencia de la Directiva en este punto, el APL, (artículo 3.7) el administrador de créditos solo lo puede ser una *“persona jurídica que, en el ejercicio de su actividad empresarial, ejercite, gestione y ejecute los derechos y obligaciones relacionados con créditos y contratos de crédito dudosos, en nombre de un comprador de créditos y que realice al menos una actividad de administración de créditos”*⁸.

En resumen, se recomienda realizar un seguimiento de los efectos que la definición concreta de la reserva de actividad impuesta pueda tener en el mercado a través de un proceso de reevaluación y seguimiento, teniendo en cuenta los objetivos que pretendían perseguirse con ella. Al mismo tiempo, si de ese proceso se derivaran resultados que llevaran a replantear el escenario de política pública que ahora se implanta, que estos resultados sean puestos en conocimiento de las autoridades de la UE a efectos de verificar si las exigencias de la Directiva, en estos términos, debe mantenerse sin modificaciones.

Por otro lado, haciendo uso de la posibilidad que ofrece la Directiva en este punto, el APL indica que una serie de agentes que quedan fuera del ámbito de aplicación de la ley, por lo que no requieren la obtención de autorización, registro y supervisión del Banco de España para administrar créditos.

No requieren autorización como administradores de crédito las entidades y los establecimientos financieros de crédito (art. 4.1 del APL). La Exposición de Motivos justifica esta excepción en que estas entidades ya están sometidas a su propia autorización por parte del Banco de España y están supervisados por el mismo, por lo que requerirles una nueva autorización resultaría innecesario, lo que parece razonable.

⁸ Curiosamente, no prevé lo mismo para un “proveedor de servicios de administración de créditos” (aquél al que se externaliza parte de las actividades), al que define como un “tercero”.

Sin embargo, el APL excluye de la exigencia de autorización también a determinados colectivos profesionales, como los notarios, el personal al servicio de la Administración de Justicia, o los abogados, estos últimos “*cuando realicen actividades de administración de créditos como parte de su profesión*” (artículo 2.4 del APL).

La Directiva permite, en su artículo 2.6, que los Estados miembros exceptúen de la aplicación de la normativa, a estas tres profesiones, cuando administren créditos como parte de sus funciones. Pero la Directiva no obliga a aplicar esta excepción, sino que se trata de una opción.

El Considerando 23 de la Directiva señala a este respecto “*Hay algunas profesiones que realizan actividades auxiliares similares a las actividades de administración de créditos como parte de su profesión, a saber, notarios públicos, abogados y agentes judiciales que ejercen sus actividades profesionales con arreglo al Derecho nacional, y que llevan a cabo la ejecución de medidas vinculantes y, por lo tanto, los Estados miembros deben poder eximir a dichas profesiones de la aplicación de la presente Directiva*”.

No obstante, dado que en este punto el APL toma una decisión regulatoria (amparada por la Directiva) de forma autónoma sin que la MAIN ofrezca mayor justificación al respecto, cabría preguntarse si las razones existentes para realizar esta exclusión son las recogidas en el considerando señalado (a pesar de la excesiva vaguedad de las mismas⁹) o subsisten otras de alcance diferente. Por ejemplo, si la razón fundamental para realizar esta exclusión es que se realicen actividades similares a las actividades de administración de créditos, podría haber otros colectivos profesionales susceptibles de encajar en esta categoría.

Por todo ello, desde esta Comisión **se recomienda que**, sin perjuicio de ser consciente de tener amparo en la Directiva, **de mantenerse las exclusiones señaladas, desde la óptica del principio de neutralidad competitiva, se ofrezca una justificación reforzada sobre la base de su adecuación a las**

⁹ Podría convenir en este caso distinguir cuando un abogado realiza una mera labor de representación de un cliente, en una gestión de cobro de un crédito, a cuando el abogado efectivamente lleva a cabo una labor de administración de créditos, en cuyo caso convendría justificar por qué no son de aplicación ninguna de las disposiciones contenidas en este APL, por ejemplo, aquellas relacionadas con la protección de los deudores.

razones de interés general identificadas y a los principios de buena regulación vigentes en nuestro ordenamiento jurídico.

3.2.2. Requisitos para la concesión de autorización para ejercer la actividad de administrador de crédito (artículo 5)

Sin perjuicio de señalar que en este punto el APL realiza una transposición de la Directiva en términos casi idénticos, debe reseñarse que ciertos requisitos presentan un alto grado de subjetividad, lo que puede provocar potenciales diferencias de trato.

A este respecto, el art. 5.2 APL exige que los miembros del órgano de administración de la sociedad que solicita la autorización demuestren “la oportunidad honorabilidad”, así como “los conocimientos y la experiencia adecuados para ejercer la actividad de manera competente y responsable”.

La “oportuna honorabilidad” se traduce, según el APL, entre otras cuestiones en que “*los efectos acumulativos de incidentes menores no afectan a su honorabilidad*” o en que “*siempre se han mostrado transparentes, abiertos y cooperativos en sus relaciones profesionales anteriores con las autoridades de supervisión y regulación*”.

Dado que algunos de estos extremos pueden resultar complejos de demostrar, se recomienda que el APL refuerce la concreción de los mismos procediendo a una mayor objetivación, siempre desde la óptica de su adecuación a la Directiva y a los principios de buena regulación.

3.2.3. Sobre el pasaporte comunitario y la posibilidad de ejercer la actividad de administración de créditos de forma transfronteriza (artículos 11 y 12 del APL).

El APL contiene previsiones conducentes a facilitar la actividad transfronteriza de los administradores de créditos, con el objetivo de crear mercados de créditos dudosos de dimensión europea, pese a someter a los administradores a supervisión por parte de autoridades nacionales (en el caso de nuestro país, el Banco de España).

La Directiva, y con ella, el APL, pretende impulsar que un administrador de crédito autorizado en un determinado Estado miembro (país de origen) pueda ejercer su actividad también en el resto de Estados miembros de la UE (países de acogida).

Sin embargo, la regulación de este esquema de reconocimiento mutuo se ve limitada de forma importante en varios aspectos. Principalmente, porque la propia Directiva señala que la actividad en el país de acogida se ve condicionada al cumplimiento de un procedimiento que implica la participación tanto del supervisor del país de origen, como del supervisor del país de acogida. El primero debe recibir y posteriormente remitir cierta documentación al supervisor del país de acogida, sin que pueda ejercerse la actividad en dicho país sin que éste acuse recibo. Sin que se cumpla este procedimiento, el mismo no puede ejercer su actividad en otro Estado de la UE.

Sin embargo, a este respecto cabe señalar que el proceso de actividad transfronteriza se contempla en el APL en los mismos términos que en la Directiva, afectando únicamente a créditos originados por entidades de crédito, pero no a créditos originados por establecimientos financieros de crédito.

Es decir, **el APL podría extender el reconocimiento de la autorización de administradores de crédito de otros Estados miembros no sólo para la administración de créditos originados por entidades de crédito, sino también para créditos originados por establecimientos financieros de crédito. Por ello, salvo que existan razones de interés público debidamente acreditadas, se sugiere que se plantee un régimen unificado de reconocimiento.**

3.2.4. Renegociación de créditos al consumo y de créditos inmobiliarios (Disposiciones Finales Primera y Segunda del APL).

A partir de la exigencia contemplada en la Directiva, el APL introduce cambios en la Ley 16/2011, de Contratos de Crédito al Consumo y en la Ley 5/2019, de 15 de marzo, reguladora de los contratos de crédito inmobiliario, sobre la obligatoriedad de mantener, por parte del prestamista, políticas de renegociación de la deuda.

En concreto, en el caso de que los deudores tuvieran la consideración de “vulnerables”, versiones anteriores del APL contenían un mecanismo en función del cual, el prestamista debía ofrecer al deudor vulnerable, con anterioridad a la venta de su crédito, la posibilidad de beneficiarse de quitas “alineadas” con el importe que el prestamista esperaba obtener de la transacción.

Este mecanismo parece haberse modificado sustancialmente en la versión actual del APL, a la luz de las alegaciones analizadas en la fase de audiencia e información pública, y de la explicación contenida en la MAIN¹⁰.

En efecto, el mecanismo parecía estar pensado en un primer momento tanto para préstamos al consumo como para préstamos inmobiliarios. Sin embargo, la **versión actual del APL sólo contempla un mecanismo similar para los créditos al consumo, ya no para los inmobiliarios.**

Adicionalmente, el mecanismo parece haberse modificado en otros aspectos, de forma que las quitas pueden ofrecerse “antes o después” de la venta del crédito (anteriormente era un mecanismo previo a la venta) y siempre que se “preserve los incentivos adecuados y no menoscabe la cultura de pago”. En el caso de los créditos inmobiliarios, la MAIN afirma que finalmente sólo se incluirá el contenido estricto de la Directiva, sin añadidos por parte del legislador español.

La inclusión de un mecanismo de este tipo está, sin duda, sometida a argumentos a favor y en contra. Por un lado, se trata de un claro método de protección del consumidor vulnerable, bajo la lógica de que, si el prestamista está dispuesto a asumir una pérdida para transmitir dicho crédito, debería estar igualmente dispuesto a ofrecer una quita equivalente al propio deudor vulnerable.

La contrapartida de dicha previsión, sin embargo, es que un mecanismo de esta naturaleza puede hacer más difícil (y más costoso) transmitir ese tipo de créditos, por lo que la entidad prestamista verá más complicado gestionar de forma eficiente el riesgo derivado de ellos, y tendrá menos incentivos a conceder préstamos a ese perfil de consumidor desde un primer momento.

De acuerdo con las consideraciones expuestas, **se recomienda reforzar la justificación de la diferenciación entre créditos hipotecarios y créditos al consumo en este punto, teniendo como parámetro de referencia su adecuación a los principios de buena regulación.**

¹⁰ Págs. 12 y 13 de la MAIN. La versión del APL que se sometió al trámite de audiencia e información pública [está disponible en la web del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa](#).

3.2.5. Tope a los cargos por mora o vencimiento anticipado de los créditos al consumo (Disposición final segunda del APL).

La Disposición Final Segunda del APL modifica la Ley 16/2011, de Contratos de Crédito al Consumo. Una de las modificaciones que introduce es la inclusión del nuevo artículo 30 *ter* a la citada Ley, con el objetivo de topa los cargos por mora o vencimiento que pueden aplicarse a este tipo de créditos. En concreto, se establece que *“el interés de demora será como máximo equivalente al tipo de interés de ordinario más tres puntos porcentuales a lo largo del periodo en el que aquél resulte exigible”*.

Este tipo de topes está contemplado en la Directiva (artículo 27) pero el límite concreto está establecido particularmente por el APL. Se trata de una medida sin duda encaminada a proteger al deudor, pero en la medida en que limita la libertad contractual del prestamista (e incluso tiene efectos retroactivos), **se recomienda reforzar la justificación del importe elegido en el APL a la luz de los principios de buena regulación.**

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En líneas generales, resulta adecuado que se fomente la creación de mercados secundarios de créditos donde las entidades financieras pueden vender dichos créditos a otros inversores. Desde la perspectiva de la Unión Europea, además, tiene sentido que se fomente que estos mercados no tengan únicamente dimensión nacional, sino que exista un verdadero mercado único de créditos, lo cual aumentaría la liquidez de este y la capacidad de diversificación geográfica de los inversores compradores de créditos, reforzándose al mismo la protección al consumidor.

Desde esta Comisión se es consciente de que el margen de análisis crítico que pueda realizarse a alguna de las cuestiones reseñadas es muy limitado, dado que el APL objeto de informe transpone normativa (Directiva) de la UE, en muchos casos de forma literal.

Pero la Directiva deja abiertas determinadas “opciones”, en las que el legislador español puede adoptar una u otra decisión regulatoria. A este respecto, a juicio de esta Comisión, a pesar de que el objeto de la Directiva y el APL son los créditos dudosos, cabría replantearse la decisión a fin de aplicar al menos parte de las disposiciones contenidas en el APL (las que refuerzan la protección del

consumidor-deudor y los requisitos de transparencia exigibles a los operadores) a los créditos no dudosos.

Adicionalmente, se han recogido las siguientes observaciones:

- *Reserva de actividad a favor de los administradores de créditos y regímenes especiales.* Se recomienda realizar un seguimiento de los efectos que la definición concreta de la reserva de actividad impuesta pueda tener en el mercado a través de un proceso de reevaluación y seguimiento, teniendo en cuenta los objetivos que pretendían perseguirse con ella, así como plantear a las autoridades de la UE si las exigencias de la Directiva, en estos términos, debe mantenerse sin modificaciones.

Además, de mantenerse los regímenes especiales para ciertos colectivos profesionales, desde la óptica del principio de neutralidad competitiva, se recomienda reforzar su justificación sobre la base de su adecuación a las razones de interés general identificadas y a los principios de buena regulación vigentes en nuestro ordenamiento jurídico.

- *Requisitos para la concesión de autorización para ejercer la actividad de administrador de crédito.* Dado que algunos de estos requisitos (honorabilidad, transparencia, cooperación...) pueden resultar complejos de demostrar, se recomienda reforzar la concreción de los mismos procediendo a una mayor objetivación, siempre desde la óptica de su adecuación a la Directiva y a los principios de buena regulación.
- *El pasaporte comunitario y la posibilidad de ejercer la actividad de administración de créditos de forma transfronteriza.* Dado que el APL podría extender el reconocimiento de la autorización de administradores de crédito de otros Estados miembros no sólo para la administración de créditos originados por entidades de crédito, sino también para créditos originados por establecimientos financieros de crédito, salvo que existan razones de interés público debidamente acreditadas, se sugiere que se plantee un régimen unificado de reconocimiento.
- *Renegociación de créditos al consumo y de créditos inmobiliarios.* Dado que en ciertas medidas mantienen un régimen divergente, se recomienda reforzar la justificación de la diferenciación entre créditos hipotecarios y créditos al consumo en este punto, teniendo como parámetro de referencia su adecuación a los principios de buena regulación.

- *Tope a los cargos por mora o vencimiento anticipado de los créditos al consumo.* Dado que se fija un interés de demora máximo fijado en una cuantía concreta, en la medida en que limita la libertad contractual del prestamista, se recomienda reforzar la justificación del importe elegido en el APL a la luz de los principios de buena regulación.