

Proyecto de Ley de administradores y compradores de créditos y por la que se modifican la Ley de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, la Ley de contratos de crédito al consumo, la Ley de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, la Ley reguladora de los contratos de crédito inmobiliario, y el texto refundido de la Ley Concursal, acompañado de la siguiente documentación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución

[121/000049]



Dosier. Serie legislativa. Núm. 36. Marzo 2025

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 11 de marzo de 2025, acordó en relación con el **Proyecto de Ley de administradores y compradores de créditos y por la que se modifican la Ley de Medidas de Reforma del Sistema Financiero, la Ley de contratos de crédito al consumo, la Ley de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito, la Ley reguladora de los contratos de crédito inmobiliario, y el texto refundido de la Ley Concursal**, encomendar su aprobación con competencia legislativa plena y por el procedimiento de urgencia, conforme a los artículos 148 y 93 del Reglamento, a la Comisión de Economía, Comercio y Transformación Digital.

Las entidades de crédito gestionan su riesgo de crédito combinando varias herramientas: políticas de concesión de préstamos; dotación de provisiones contables que permitan contar con fondos para hacer frente a futuras pérdidas; gestión de los créditos dudosos y la dotación de recursos propios por riesgo de crédito, como última barrera para mantener la solvencia de la entidad.

Estas herramientas se corresponden con el ciclo del crédito que, habitualmente, finalizará con la devolución del principal e intereses, pero en el que, en ocasiones, se producirán impagos que la entidad deberá gestionar para minimizar las pérdidas ocasionadas.

Los **préstamos dudosos** son préstamos bancarios que están sujetos a un reembolso tardío o es poco probable que sean reembolsados por el prestatario¹. La incapacidad de los prestatarios para devolver sus préstamos se agravó durante la crisis financiera de 2008 y las recesiones posteriores. El resultado fue que muchos bancos vieron una acumulación de préstamos dudosos en sus libros, resultando la situación especialmente grave en algunos países de la Unión.

Si bien la ratio media de préstamos dudosos en la UE ha disminuido en más de un tercio desde 2014, el volumen total sigue siendo elevado y algunos países avanzan lentamente en su reducción. Los elevados niveles de préstamos dudosos pueden afectar al crecimiento económico de esos países, ya que reducen la rentabilidad de los bancos y su capacidad para conceder préstamos, en particular a las pymes².

Abordar los riesgos relacionados con las elevadas reservas de préstamos dudosos es principalmente responsabilidad de los bancos afectados y de las autoridades nacionales, sin embargo, en una unión monetaria en la que las economías de los países miembros están interrelacionadas y pueden crear efectos indirectos, también existe un claro interés de la UE en reducir las actuales ratios de préstamos dudosos.

¹ Un préstamo bancario generalmente se considera dudoso cuando pasan más de noventa días sin que el prestatario pague las cuotas o los intereses acordados o cuando es poco probable que sea reembolsado

² La Comisión ha creado un Grupo de expertos sobre préstamos dudosos. Entre los trabajos publicados por este grupo se pueden destacar las **directrices de venta de préstamos dudosos** y el informe sobre el **seguimiento de la evolución de los mercados secundarios de préstamos dudosos** publicado el pasado febrero.

Las autoridades nacionales y las instituciones europeas deben pues, aunar fuerzas para abordar esta cuestión. Así lo reconoció el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN) en julio de 2017, cuando los ministros de Hacienda acordaron un **Plan de acción para hacer frente a los préstamos dudosos en Europa**. El plan establecía un planteamiento global centrado en una combinación de medidas complementarias que abarcaban cuatro ámbitos: supervisión bancaria y regulación; reforma de los marcos de reestructuración, insolvencia y recuperación de la deuda; desarrollo de mercados secundarios para activos devaluados y promoción de la reestructuración del sistema bancario.

En consonancia con el plan de acción ECOFIN, la Comisión anunció en su **Comunicación sobre la culminación de la unión bancaria** de octubre de 2017, un amplio **paquete de medidas** para reducir el nivel de préstamos dudosos en la UE³.

Dado el impacto que el coronavirus tuvo en la economía mundial, el volumen de estos préstamos aumentó en toda la UE. Con el objetivo de evitar una acumulación de estos en el futuro, la Comisión presentó en diciembre de 2020 su plan de acción, **Afrontar los préstamos dudosos a raíz de la pandemia de COVID-19**.

El plan tenía cuatro objetivos principales: seguir desarrollando los mercados secundarios de activos en dificultades; reformar la legislación de la UE en materia de insolvencia de las empresas y cobro de deudas; apoyar la creación y la cooperación de sociedades nacionales de gestión de activos a escala de la UE y aplicar medidas cautelares de apoyo público, para garantizar la continuidad de la financiación de la economía real.

La **Directiva 2021/2167 sobre los administradores de créditos y los compradores de créditos**⁴ que ahora se transpone, salvo algunas excepciones bien definidas en su texto, se aplica tanto a los administradores de créditos como a los

³ Reglamento 2019/630 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, por el que se modifica el Reglamento 575/2013 en lo que respecta a la cobertura mínima de pérdidas derivadas de exposiciones dudosas.

Directiva 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 y 2014/17.

Plan rector sobre la creación de sociedades nacionales de gestión de activos. El documento proporciona orientaciones no vinculantes a las autoridades nacionales sobre cómo pueden crear AMC que se ocupen de los préstamos dudosos.

⁴ Directiva 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 y 2014/17.

La Directiva 2008/48 queda derogada con efecto a partir del 20 de noviembre de 2026 por la **Directiva 2023/2225** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, relativa a los contratos de crédito al consumo y por la que se deroga la Directiva 2008/48.

compradores de créditos de los derechos de un acreedor derivados de un contrato de crédito dudoso⁵. Su objetivo es armonizar las disposiciones en este campo y propiciar el desarrollo de los mercados secundarios para los préstamos dudosos en la Unión Europea, garantizando al mismo tiempo, que la venta de estos préstamos no afecte los derechos de los prestatarios y la transparencia y la diligencia debida.

Los administradores de créditos, una vez cumplidos determinados requisitos⁶, deben solicitar autorización a las autoridades nacionales pertinentes y éstas, por su parte, decidirán en el plazo de noventa días, si conceden o deniegan la autorización, disponiendo también de las facultades de supervisión, investigación y sanción necesarias para revocar la autorización en determinadas circunstancias.

Una vez que son autorizados, los administradores de créditos pueden ejercer en todos los Estados miembros, elaborándose un registro que reúna a todos ellos con acceso público en línea.

Tanto los compradores de créditos como los administradores de créditos deben actuar de buena fe en sus relaciones con los prestatarios, facilitándoles información que no sea engañosa, poco clara o falsa, respetando y protegiendo su información personal y su intimidad, comunicándose con ellos de manera que no constituya acoso, coacción o influencia indebida.

Los Estados miembros son los encargados también, de establecer normas que prevean las sanciones administrativas y medidas correctoras apropiadas cuando no se cumpla esta Directiva.

Para evitar la trasposición divergente de algunos puntos de la Directiva, la **Autoridad Bancaria Europea (ABE)**⁷ publicó en julio de 20024 un desarrollo de las directrices *Joint Committee Guidelines on complaints handling for the securities* que se están aplicando desde 2014 en los sectores bancario, de inversión y de seguros de la Unión.

⁵ La directiva, en sus considerandos 17 y 18, establece la libertad de los Estados miembros para extender en la transposición nacional el ámbito de aplicación tanto a la originación de créditos por otras entidades como a créditos no dudosos.

⁶ Entre otros, ser una persona jurídica y tener su domicilio social o administración central en el Estado miembro en el que solicita autorización, demostrar que los miembros de la dirección gozan de la oportuna honorabilidad, utilizar sistemas de gobernanza sólidos y mecanismos de control interno adecuados, aplicar normas para la protección, el trato justo y diligente de los prestatarios o disponer de procedimientos adecuados para luchar contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

⁷ La Autoridad Bancaria Europea es una autoridad independiente de la Unión Europea establecida en 2011 con sede en París. Sus objetivos generales son mantener la estabilidad financiera y salvaguardar la integridad, la eficiencia y el funcionamiento ordenado del sector bancario de la UE.

La principal tarea de la ABE es contribuir a la creación del Código Normativo Único para la actividad bancaria. También impulsa la convergencia de las prácticas de supervisión y evalúa los riesgos y las vulnerabilidades del sector bancario de la UE.

El **nuevo documento** se centra principalmente en desarrollar el artículo 24.1⁸ de la Directiva 2021/2167, **englobando** la política de gestión de reclamaciones, el sistema de gestión de reclamaciones, el registro de reclamaciones, la presentación de informes a las autoridades competentes o al defensor del pueblo, el seguimiento interno, la provisión de información al reclamante y los procedimientos de respuesta a las reclamaciones.

Este Proyecto de Ley, compartiendo el objetivo de la Directiva 2021/2167 que transpone, tiene por objetivo la creación de un **entorno apropiado para que las entidades de crédito y los establecimientos financieros** - dada la opción regulatoria de extender el ámbito de aplicación subjetivo a los créditos originados por estos – puedan hacer frente a los créditos dudosos en sus balances y reducir el riesgo de una acumulación futura, fomentando el desarrollo de mercados secundarios para estos créditos eficientes, competitivos y transparentes.

El fin último de todo ello es reforzar la unión bancaria para garantizar la competencia en el sector bancario, imprescindible para mantener la estabilidad financiera y fomentar la concesión de créditos, a fin de generar empleo y crecimiento en la Unión.

El Proyecto se estructura en una **parte expositiva** y una **parte dispositiva** que consta de **cuarenta y dos artículos** divididos en un **título preliminar** y **seis títulos, una disposición adicional, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria** y **diez disposiciones finales**.

La mayoría de **los países miembro de la UE** ya han llevado a cabo la transposición de la Directiva objeto de este Proyecto de ley. El plazo para la transposición concluyó el 29 de diciembre de 2023 y es por esto por lo que la Comisión, el pasado 12 de febrero de 2025, emitió un **dictamen** para llevar ante el Tribunal de Justicia de la UE a los siete países, incluida España, que no habían llevado a cabo dicha transposición antes de la fecha límite.

Entre los países que ya han realizado la transposición, está **Bélgica**, aunque también lo hizo fuera de plazo, mediante una **ley aprobada el 20 de diciembre de 2024**⁹.

⁸ *Los Estados miembros garantizarán que los administradores de créditos establezcan y mantengan procedimientos eficaces y transparentes para la tramitación de las reclamaciones de los prestatarios.*

⁹ *20 décembre 2024. - Loi transposant la directive (UE) 2021/2167 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2021 sur les gestionnaires de crédits et les acheteurs de crédits, et modifiant les directives 2008/48/CE et 2014/17/UE.*

Francia también implementó la Directiva mediante la **Ordenanza nº 2023-1139**, de 6 de diciembre de 2023¹⁰, y el **Decreto nº 2023-1211**, de 20 de diciembre de 2023¹¹. Como consecuencia de la transposición, se modificaron tanto la parte legislativa como la reglamentaria del **Código monetario y financiero**, insertando dos nuevos capítulos dedicados a los gestores y a los compradores de crédito. Estos capítulos, además de regular las condiciones del ejercicio de las actividades de gestión de créditos, también especifican las modalidades de seguimiento y control de estas por parte de la **Autoridad de Supervisión y Resolución Prudencial (ACPR)** del Banco de Francia.

También se modificó el **Código del Consumidor** para incluir las disposiciones de la Directiva relativas a la protección de los prestatarios afectados por las operaciones de cesión o gestión de créditos. Estas disposiciones detallan la información que el prestamista deberá comunicar al prestatario y prevén las medidas correctivas que deben considerarse en caso de que se produzcan dificultades de reembolso.

No obstante, en el marco de la transposición, se preservaron algunas especificidades del mercado francés, por las que no se verán afectados por las nuevas disposiciones los abogados, notarios y funcionarios judiciales, cuando ejerzan actividades de gestión de créditos como parte de su profesión, ni tampoco los prestamistas que ya estén sujetos a aprobación y supervisión.

Irlanda promulgó el 29 de diciembre de 2023 la **European Union (Credit Servicers and Credit Purchasers) Regulations 2023** para la transposición, aunque Irlanda ya contaba con una importante regulación a nivel nacional para la prestación de servicios de crédito, introducida por la **Irish Consumer Protection (Regulation of Credit Servicing Firms) Act 2015**. Esta ley que fue modificada en dos ocasiones, en 2018 y 2022, para incrementar los mecanismos de protección.

Irlanda aplicará, por tanto, el nuevo régimen de la Directiva sobre servicios de crédito alineada con la UE, en paralelo con sus normas nacionales que continúan vigentes. El régimen regulatorio nacional se aplicará a los administradores y compradores de créditos autorizados como tales antes del 30 de diciembre de 2023 –fecha de entrada en vigor tras la transposición– en las condiciones establecidas en la Parte V de la **Ley del Banco Central Irlandés de 1997**.

¹⁰ *Ordonnance n° 2023-1139 du 6 décembre 2023 relative aux gestionnaires de crédits et aux acheteurs de crédits.*

¹¹ *Décret n° 2023-1211 du 20 décembre 2023 relatif aux gestionnaires de crédits et aux acheteurs de crédits*

Las empresas de servicios de crédito, cuando estén sujetas al marco irlandés previo a la transposición, seguirán siendo denominadas “**empresas de servicios de crédito**”. Cuando estén sujetas al marco de la nueva Directiva, se las denominará “**administradores de crédito**” para distinguir entre los dos marcos regulatorios.

Italia, por su parte, llevó a cabo la transposición mediante el *Decreto legislativo 30 luglio 2024, n. 116*¹², que modificaba el **Testo único Bancario (TUB)**¹³, introduciendo un **Capítulo II** en el **Título V** (artículos de 114.1 a 114.14), para la actividad de compra y administración de préstamos dudosos emitidos por una entidad de crédito establecida en la UE, y el **Decreto legislativo n. 39 de 2010** sobre auditoría legal.

Los prestadores de servicios autorizados, de conformidad con el **artículo 106 del TUB**, estarán sujetos a un régimen de publicidad, mediante la inscripción en un registro de supervisión específico, disponible públicamente en el sitio web del Banco de Italia actualizado periódicamente.

El Banco de Italia es la autoridad encargada de la concesión de autorizaciones a los intermediarios financieros, así como de su supervisión, y que deberán enviar al Banco de Italia informes periódicos, balances y cualquier documento útil que les sea solicitado, de acuerdo con lo establecido en el **artículo 114.6 del TUB**.

Información adicional

Puede consultar los siguientes **documentos de trabajo** elaborados, por el Departamento de Documentación, para la Comisión de Economía, Comercio y Transformación Digital en los que se recoge:

- **Documentación que acompaña al proyecto**
- **Estudios**
- **Documentos comparativos**
- **Exposición de Motivos: documentación citada**
- **Directiva que se transpone**

Igualmente, se encuentra a su disposición la **bibliografía** de apoyo a la tramitación parlamentaria del Proyecto elaborada por la Biblioteca del Congreso de los Diputados, que puede ser actualizada o ampliada durante su tramitación.

¹² Decreto legislativo 30 luglio 2024, n. 116. *Recepimento della direttiva (UE) 2021/2167, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2021, relativa ai gestori di crediti e agli acquirenti di crediti e che modifica le direttive 2008/48/CE e 2014/17/UE.*

¹³ Decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385. *Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia. Vigente al: 7-3-2025.*