

CRal

Blog sobre Consum responsable i Resolució
alternativa de litigis

Publicació 3/2025

Gemma Rubio Gimeno
Professora agregada de Dret civil
Universitat de Barcelona

Política de renegociació de crèdits dubtosos i protecció dels consumidors en cas de cessió del crèdit (a propòsit de la transposició pendent i tardana de la Directiva UE 2021/2167) ¹

Paraules clau: *consumidor, cessió de crèdits, crèdits dubtosos, solvència, autoritat financera independent, crèdit al consum, crèdit immobiliari*

1. Introducció. L'objectiu de la Directiva (UE) 2021/2167 i la seva transposició tardana

L'objectiu principal de la Directiva (UE) 2021/2167 del Parlament Europeu i del Consell de 24 de novembre de 2021, sobre els administradors i compradors de crèdits i per la qual es modifiquen les Directives 2008/48/CE i 2014/17/UE (DOUE-L-2021-81714), és propiciar un mercat de venda i administració dels crèdits dubtosos, a fi que les entitats financeres puguin fer front a l'impacte negatiu d'aquest passiu en el seus balanços i evitar riscos sistèmics, tot afavorint la resiliència econòmica de la UE i la seva estabilitat financera. Es mou, per tant, en la mateixa orientació que d'altres iniciatives com l'adreçada al pla per a les societats nacionals de gestió d'actius (AMC). De manera complementària o accessòria i arran de les esmenes proposades per la Comissió d'Assumptes Econòmics i Monetaris del Parlament europeu, es va reforçar la protecció del deutor consumidor, especialment en casos en els quals el crèdit cedit està garantit amb un habitatge habitual.

La transposició s'havia de completar com a molt tard el 29 de desembre de 2023. No obstant, no ha estat fins el propassat 3 de març de 2025 que el Govern espanyol ha presentat 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](#), actualment en tràmit parlamentari d'esmenes, a la *Comisión de Economía, Comercio y Transformación Digital Publicación*. Val a dir, que el termini ha estat incomplert per la meitat dels països de la Unió europea -14 dels 27-.

El projecte de llei incorpora alguna variació respecte l'Avantprojecte publicat el 14 de maig de 2024 pel que fa a la protecció dels prestataris en situació de vulnerabilitat econòmica. En

¹ Aquesta contribució forma part de les activitats de la Càtedra UB-ACC sobre estudis de consum i resolució alternativa de litigis. Així mateix, s'emmarca en l'execució del projecte d'R+D+I PID2023-146813NB-I00, finançat per MICIU/AEI/10.13039/501100011033 i pel FEDER (UE) i en les activitats del grup de recerca consolidat per la Generalitat de Catalunya (2021 SGR 00347).

l'avantprojecte, en l'addició que es proposava de l'art. 30 *bis* en la Llei 16/2011, de 24 de juny, de contractes de crèdit al consum i en l'art. 25 *bis* en la Llei 5/2019, de 15 de març reguladora dels contractes de crèdit immobiliari-, s'hi incloïa, en sengles apartats 4 de les normes, la possibilitat d'obtenir la condonació parcial del deute "alineada" amb l'import estimat de venda del crèdit. L'oferta de condonació formava part de la política de renegociació de deutes de la qual havia de dotar-se el prestador -«la política de renegociación deberá incluir, antes de la venta o cesión a un tercero de préstamos vencidos, el ofrecimiento de la posibilidad de reembolso del préstamo o crédito por el importe resultante de aplicar a la deuda vencida anticipadamente una quita o una condonación parcial alineada con el importe estimado que pueda obtener por su venta. La realización de dicha oferta deberá quedar debidamente acreditada»; aquesta possibilitat, connectada amb la clàssica figura del retracte de crèdits litigiosos encara subsistent en l'art. 1535 del Codi civil espanyol, que plantejava la dificultat evident relativa a l'opacitat del preu de venda, ha caigut del text sotmès al tràmit parlamentari. No quedava gens clar, a més, la significació que calia atribuir a l'*alineació* econòmica contemplada per la norma ni l'operatòria a seguir a fi d'acollir l'oferta de condonació parcial.

El que crida més l'atenció, no obstant, és que en el projecte finalment entrat a tràmit parlamentari la situació de vulnerabilitat econòmica només és té en compte en l'apartat 4 de l'art. 30 *bis* de la Llei 16/2011 mentre que en l'art. 25 *bis* de la Llei 5/2019 ha desaparegut tota menció a l'especial vulnerabilitat econòmica del deutor. La previsió tuitiva del projecte de llei en aquella primera norma consisteix en aplicar un pla específic de condonació parcial del deute i dels interessos que cal oferir en el cas que es pretengui la cessió del crèdit vençut. Segurament aquesta discriminació entre la protecció dispensada en funció de la tipologia de crèdit dubtós, té a veure amb la voluntat legislativa de no debilitar el crèdit que permet l'accés a l'habitatge en règim d'adquisició. Tot i això es troba a faltar la deguda justificació de la distinció finalment practicada: en l'Informe de la Comissió nacional dels mercats i la competència sobre l'Avantprojecte, s'advertia sobre la necessitat de reforçar la justificació de què determinades mesures tinguessin un tractament divergent en seu de regulació dels crèdits al consum i dels crèdits immobiliaris; de moment però, aquesta justificació no s'ha inclòs en l'Exposició de Motius. En la Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu del projecte s'assenyala que la "taxa de dubtositat" en termes relatius en els crèdits concedits a les llars, és superior en els crèdits al consum que en els crèdits immobiliaris.

D'altra banda, la resposta legislativa sí s'assimila, en canvi, en el topall establert als interessos moratoris previst en el nou art. 30 *ter*, que s'addiciona a la Llei del crèdit al consum, correlativa a la previsió ja existent en l'art. 30 de la Llei del crèdit immobiliari per als préstecs garantits amb hipoteca sobre habitatge per a ús residencial.

A més de les modificacions introduïdes en la Llei del crèdit al consum i la Llei del crèdit immobiliari, la norma regula d'una banda, l'activitat dels administradors de crèdits dubtosos, com una activitat subjecta a autorització prèvia i supervisada pel Banc d'Espanya adreçada a la renegociació i cobrament de crèdits en situació de "dubtositat" -els *Non-Performing Loans* (NPLs) - (Títol I, articles 5 a 13) i la compravenda de crèdits o "contractes" dubtosos (Títol II, articles 14 a 20), ambdues activitats subjectes al règim comú previst per la norma en el Títol III (arts. 21 a 24); les funcions i facultats de supervisió del Banc d'Espanya s'estén també, als compradors de crèdits i als representats designats per aquests (Títol IV, arts. 25 a 30); la norma inclou a més, un títol relatiu a les reclamacions, al qual ens referirem en l'apartat 3 (Títol V, arts. 31 a 32) i es completa amb un Títol final que incorpora el règim sancionador (Títol VI, arts. 33 a 42). Per a l'estudi civilista pot tenir especial interès la caracterització del contracte d'administració de crèdits dubtosos (art. 2.6 i 23 del Projecte de llei), que cal subsumir en el tipus contractual del mandat (arts. 622-21 i següents del Codi civil de Catalunya, en endavant, CCCat).

Els crèdits objecte d'aquests contractes (de venda o de mandat) estan originats per entitats de crèdit o per establiments financers de crèdit -la Directiva incloïa només a les entitats de crèdit però deixava llibertat als Estats membres per ampliar l'àmbit d'aplicació de la norma-. La definició de crèdit dubtós o contracte de crèdit dubtós s'identifica d'acord amb la definició continguda en l'art. 47 bis del Reglament (UE) núm. 575/2013, del Parlament i del Consell, de 26 de juny de 2013, sobre els requisits prudencials de les entitats de crèdit i el qual es modifica el Reglament (UE) núm. 648/2012. Aquest precepte, en el seu apartat primer, utilitza l'expressió més àmplia i genèrica de «exposició» en lloc de la de crèdit i en ella inclou d'una banda, «los instrumentos de deuda, incluidos los títulos de deuda, los préstamos, los anticipos y los depósitos a la vista» i, per l'altre, «los compromisos de préstamo concedidos, las garantías financieras concedidas o cualesquiera otros compromisos concedidos, con independencia de si son revocables o irrevocables, excepto líneas de crédito no utilizadas que puedan cancelarse sin condiciones en cualquier momento y sin aviso previo, o que prevean de manera efectiva la cancelación automática en caso de deterioro de la solvencia del prestatario». Quant a les circumstàncies que determinen que l'exposició es qualifiqui com a dubtosa es relacionen amb la situació d'impagament qualificada, segons es dedueix de la remissió de l'art. 47.bis a l'art. 178 del Reglament i que es dona en dos supòsits:

- a) que la entidad considere que existen dudas razonables sobre el pago de la totalidad de sus obligaciones crediticias a la propia entidad, la empresa matriz o cualquiera de sus filiales, sin que esta recurra a acciones tales como la ejecución de garantías;*
- b) que el deudor se encuentre en situación de mora durante más de 90 días con respecto a cualquier obligación crediticia significativa frente a la entidad, la empresa matriz o cualquiera de sus filiales. Las autoridades competentes podrán sustituir esos 90 días por 180 días para las exposiciones garantizadas mediante bienes raíces residenciales o comerciales de las PYME en la categoría de exposiciones minoristas, así como en las exposiciones frente a entes del sector público. No se aplicarán los 180 días a los efectos del artículo 127.*

Potser hauria estat convenient que el projecte de llei per a la transposició de la Directiva incorporés la definició directament, sense fer una remissió, que sempre comporta una deficient tècnica legislativa.

D'altra banda, la norma espanyola ha optat per no estendre l'aplicació de la regulació als contractes sobre crèdits no dubtosos, com permetia la Directiva. El context en el qual entra en joc la regulació és diferent del que s'orienta a l'actuació responsable en la concessió del crèdit, tant pel que fa a la transparència en l'activitat del prestador com en l'avaluació de la solvència del prestatari. La realitat que aborda la futura norma de la qual en donem notícia és el de la impagament del deute vençut.

2. La política de renegociació de deutes en situació de morositat

El caràcter dubtós del crèdit es relaciona amb la seva cobrabilitat i per tant, incideix en el valor econòmic del crèdit en la seva caracterització com a actiu o bé (art. 511-1.1 CCCat).

A fi de concretar la previsió general relativa a la protecció de les situacions especials de vulnerabilitat continguda en l'art. 3.2 del Reial decret legislatiu 1/2007, de 16 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei General per a la Defensa dels Consumidors i Usuaris i altres lleis complementàries, en el cas que examinem, per raons econòmiques que poden incloure, també, circumstàncies personals, socials o d'altra mena, la norma, com s'ha introduït, conté una

previsió particular quant a les mesures concretes en el marc de la política de renegociació del deute impagat quan es tracti d'un crèdit al consum.

La situació de vulnerabilitat econòmica als efectes d'aplicar aquesta previsió es relaciona amb la condició de [beneficiari de l'ingrés mínim vital](#), d'acord amb la regulació continguda en l'art. 11 de la Llei 19/2021 de 20 de desembre, tot suprimint el supòsit alternatiu que es recollia en l'avantprojecte. La vulnerabilitat econòmica, relacionada amb la impossibilitat de fer front als deutes vençuts, ha donat lloc a la classificació entre la consideració de LILAs (*low income, low assets*) i la de NINAs (*no income, no assets*), sobretot als efectes d'aplicar remeis com l'exoneració judicial del passiu, essent irrellevant aquesta distinció als efectes de la norma que examinem pel fet allò determinant és el compliment dels requisits per a meritjar el dret al IMV, a banda que el trànsit entre una i altra situació és freqüent en la pràctica (F. Yáñez, 2024, p. 91 i ss.).

La previsió continguda en el projecte respecte aquesta mesura en concret millora la que es contenia en l'avantprojecte, pel fet que s'afegeix al prestador la càrrega de comunicar als prestataris que tenen dret al pla específic de pagaments descrit per la norma. Precisament un dels aspectes que afecten les persones en situació de vulnerabilitat econòmica severa és el dèficit informatiu quant els drets que els emparen, de manera que la vulnerabilitat econòmica es veu agreujada per l'asimetria informativa que impedeix fer ús de les eines que l'ordenament conté per a mitigar aquesta vulnerabilitat (A.Mut, 2022).

Amb caràcter general la renegociació d'un deute inclourà el refinançament total o parcial del deute o la modificació de les condicions pactades en el contracte afectant, entre d'altres elements, a la pròrroga de la data de venciment del deute, la modificació del tipus de contracte de finançament, l'ajornament del pagament de la totalitat o d'una part de les quotes vençudes en un determinat període, la reducció del tipus d'interès, l'oferiment d'un període de carència, el reembossament parcial, la conversió de divisa o la condonació parcial i la consolidació del deute (art. 30 *bis* Llei 16/2011 i 25 *bis* Llei 5/2019, un cop hagin estat modificats). Com s'ha avançat, en el cas concret dels crèdits al consum i en l'eventualitat que se'n projecti llur cessió a un tercer, s'imposa al prestador que aquesta política de renegociació envers un deutor que es trobi en situació de vulnerabilitat econòmica, contingui un pla de pagaments amb inclusió d'un seguit de mesures ben concretes -congelació de la meritació de nous interessos i despeses del préstec, reembossament del deute d'acord amb les circumstàncies del prestatari i en tot cas, mitjançant una quota mensual que no superi el 5% de l'ingrés mensual en el moment de l'oferiment i l'aplicació d'un esquema de condonació descrit per la pròpia norma-. Només per al cas que ja s'hagin ofert prèviament solucions de pagament assimilables a les descrites per la norma, s'exonerarà al prestador d'oferir el pla de pagaments incorporat per la nova regulació.

L'activitat de renegociació continguda en els preceptes esmentats donarà compliment al requisit de procedibilitat per exigència de la LO 1/2025, principalment sota la forma d'oferta vinculant (art. 5.1 de la Llei) i en cas el procés negociador acabi sense acord o que el consumidor no respongui a l'oferta, l'entitat creditora podrà interposar demanda en reclamació del crèdit en el termini d'un any comptat des de la data de recepció de la sol·licitud de negociació o des de la data d'acabament del procés de negociació sense acord (art. 7.3 de la LO 1/2025).

3. La creació de l'Autoritat administrativa independent per a la defensa del client financer

El projecte de llei, en el seu Títol V, s'ocupa de l'efectivitat de les disposicions que s'hi contenen i per tant, de les eventuais reclamacions que es puguin plantejar per l'incompliment de la norma. La norma (art. 31 del Projecte de Llei) imposa un servei d'atenció eficaç, transparent i gratuït, amb la càrrega pels administradors de crèdits, les entitats de crèdit i els establiments financers

de crèdit que exerceixin d'administradors de crèdits d'enregistrar les reclamacions rebudes i les mesures adoptades per a resoldre-les. La norma sembla pensar, sobretot, en reclamacions relatives a l'administració del crèdit dubtós; això no obstant, cal entendre que també és obligatori disposar del servei d'atenció, amb idèntics requisits i obligacions, per a les reclamacions que sorgeixin arran de la cessió del crèdit dubtós *—reclamaciones que los prestatarios y garantes les presenten relacionadas con sus intereses y derechos reconocidos por esta Ley* (art. 31.1)-.

En paral·lel a la tramitació del projecte de Llei per a la transposició de la Directiva (UE) 2021/2167, el Congrés s'ocupa també, des de fa més d'un any, del [Projecte de Llei pel qual es crea l'Autoritat administrativa independent de defensa del client financer per a la resolució extrajudicial de conflictes entre les entitats financeres i els clients \(121/000018\)](#); a diferència del mitjà de resolució de conflictes intern al qual es refereix l'art. 31 del Projecte de Llei d'administradors i compradors de crèdits, l'autoritat administrativa de defensa del client financer té caràcter independent. El projecte de llei ha aclarit de forma expressa (art. 32) que l'autoritat administrativa independent de defensa del client financer és competent per a conèixer les reclamacions que puguin sorgir en relació amb els interessos i drets reconeguts per la norma en cas d'incompliment de les previsions normatives.

La regulació de l'autoritat administrativa independent de defensa del client financer resulta del mandat legislatiu contingut en la Disposició Addicional Primera de la Llei 7/2017, de 2 de novembre, per la qual s'incorpora a l'ordenament jurídic espanyol la Directiva 2013/11/UE, del Parlament Europeu i del Consell, de 21 de maig de 2013, relativa a la resolució alternativa de litigis en matèria de consum. D'acord amb aquest mandat, la decisió de l'organisme creat podia ser vinculant o no; l'opció legislativa ha estat la de fer-la vinculant per a reclamacions fins a 20.000 €, incloses, també, les que tinguin relació amb la declaració d'abusivitat d'una clàusula (art. 42 del Projecte de Llei) i preservant la possibilitat de qualsevol de les parts d'acudir a la via judicial contra la resolució dictada que posarà fi a la via administrativa; serà la jurisdicció civil la competent per conèixer dels recursos que tant el client com l'entitat puguin interposar davant de les resolucions vinculants (arts 5.2 i 45 del Projecte de Llei). Es tracta d'una ADR de caràcter administratiu d'obligat sotmetiment per a les entitats financeres i voluntari per als usuaris (art. 5.2 del Projecte de Llei), la creació de la qual es justifica pel fet que el sector financer presenta un marc regulatori i de supervisió específic i té un palès caràcter estratègic.

Conclusió

Sembla clar que la cessió d'un crèdit dubtós col·loca a un deutor en situació d'insolvència en un escenari que pot precaritzar encara més la seva posició, ja debilitada, en la relació contractual que va originar el deute. Si bé la transposició de la Directiva 2167/2021 mitjançant la Llei d'administradors i compradors de crèdits i per la qual es modifiquen la Llei de mesures de reforma del sistema financer, la Llei de contractes de crèdit al consum, la Llei d'ordenació, supervisió i solvència de les entitats de crèdits, la Llei reguladora dels contractes de crèdit immobiliari i el Text refós de la Llei concursal -actualment en tramitació parlamentària-, no té per objecte principal la protecció del deutor cedit, sí que aparella l'oportunitat de protegir adequadament els deutors en situació de morositat de pràctiques agressives que donin lloc a supòsits d'assetjament financer atesa, sobretot, la professionalització de qui reclama el deute. Hem tingut notícia ja d'una qüestió prejudicial plantejada pel Jutjat de Primera Instància de Fuenlabrada mitjançant Interlocutòria de 17 de juliol de 2025 (ECLI:ES:JPI:2025:10A), pendent encara la transposició de la norma europea, sobre si, a fi de garantir la protecció efectiva del consumidor prestatari i en aplicació de l'art. 10.1 de la Directiva, l'òrgan judicial nacional pot comprovar d'ofici si s'ha esdevingut la prescripció d'un deute que l'administrador o el comprador del crèdit reclamen.

Certament, l'aspecte més delicat i el més valuós des d'aquesta perspectiva protectora, és el relatiu a les opcions de renegociació del deute que es detallen amb caràcter general per tot crèdit vençut i que s'intensifiquen en cas de cessió del crèdit per als prestataris que es trobin en una situació de vulnerabilitat econòmica. Potser hauria estat convenient deslligar aquesta intensificació del fet de la cessió o venda del crèdit, per bé que és indiscutible que en aquest context el valor de mercat del crèdit s'ha distanciat objectivament del seu valor nominal i això afavoreix la imposició d'un eventual sacrifici econòmic al creditor.

Queda pendent abordar l'encaix i el sentit actual de figures com l'anomenat retracte de crèdits litigiosos previst a l'art. 1535 del Codi civil espanyol si finalment el legislador posa el focus tuitiu en aspectes com la "dubtositat" del crèdit -la Memòria d'anàlisi d'impacte normatiu que acompanya el projecte de llei analitza la "taxa de dubtositat" del crèdit a Espanya i a la Unió europea- que no s'identifiquen amb la seva litigiositat .

La creació i posada en marxa de l'autoritat administrativa independent de defensa del client financer, si finalment s'aprova la norma reguladora, també actualment en tràmit parlamentari, ha de servir, entre d'altres, per afavorir el compliment de les mesures protectores introduïdes en la futura Llei d'administradors i compradors de crèdits.

L'accés als continguts d'aquest text queda condicionat per l'acceptació de les condicions d'ús establertes per la següent llicència:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.ca>

