

Bruselas, 14.3.2018
SWD(2018) 76 final

PART 1/2

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN
RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

**El desarrollo de los mercados secundarios para los préstamos dudosos mediante la
eliminación de obstáculos indebidos a la administración de los préstamos por terceros y
la cesión de préstamos (Parte 1/2)**

y

Ejecución extrajudicial acelerada de garantías reales (Parte 2/2)

que acompaña al documento

**Propuesta de DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO
sobre los administradores de créditos, los compradores de créditos y la recuperación de
las garantías reales**

{COM(2018) 135 final} - {SWD(2018) 75 final}

Ficha resumen
Evaluación de impacto sobre el desarrollo de los mercados secundarios para los préstamos dudosos mediante la eliminación de obstáculos indebidos a la administración de los préstamos por terceros y la cesión de préstamos
A. Necesidad de actuar
¿Por qué? ¿Cuál es el problema que se afronta?
Los préstamos dudosos se han acumulado en algunas partes del sector bancario de la UE a raíz de las crisis financiera y de deuda soberana y de las recesiones que las sucedieron. Unos niveles elevados de préstamos 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 económico. Como consecuencia de ello, los préstamos dudosos repercuten negativamente tanto en el funcionamiento de la Unión Bancaria como en la creación de una Unión de los Mercados de Capitales. A fin de seguir intentando resolver el problema de los altos niveles de préstamos dudosos en Europa, el «Plan de acción para hacer frente a los préstamos dudosos en Europa» insta a las diversas instituciones a adoptar las medidas adecuadas. Uno de sus principales ámbitos estratégicos es el desarrollo y la mejora del funcionamiento de los mercados secundarios para los préstamos dudosos, y concretamente la eliminación de los obstáculos a las cesiones de préstamos dudosos de los bancos a otras entidades y la simplificación y armonización de los requisitos aplicables a los administradores de préstamos. La limitada participación de las entidades no bancarias ha dado lugar a una demanda reducida, escasa competencia y bajos precios compradores en los mercados secundarios, lo que desincentiva la venta de préstamos dudosos por parte de los bancos. Un factor concreto que disuade a los inversores en préstamos dudosos de entrar en el mercado es la dificultad para acceder a los terceros administradores de préstamos, que hasta hace poco prácticamente no existían en la mayoría de los Estados miembros de la UE y que actúan en mercados segmentados.
¿Cuál es el objetivo que se espera alcanzar con esta iniciativa?
Los Estados miembros disponen de normas muy diferentes sobre los terceros que adquieren préstamos dudosos de los bancos, así como de normas para la prestación de servicios de administración de préstamos que restringen tanto la libre circulación de los préstamos dudosos como las oportunidades de inversión para los inversores de terceros países. El objetivo general es favorecer la demanda de préstamos dudosos generando una base de inversores más amplia mediante la reducción de los obstáculos a la entrada y, en consecuencia, también una mayor competencia entre los inversores. Facilitar la expansión transfronteriza de los administradores de préstamos permitiría a estos aprovechar las economías de escala, competir por las oportunidades de negocio transfronterizas y prestar sus servicios a precios más bajos a los inversores no bancarios en préstamos dudosos. Una mayor participación de empresas de terceros países potenciaría los efectos del aumento de la competencia en los precios de los préstamos dudosos y en las tarifas de los servicios de administración de préstamos. Al mismo tiempo, es preciso garantizar la protección de los derechos del prestatario si se cede un crédito de un banco a una entidad no bancaria.
¿Cuál es el valor añadido de la actuación a nivel de la UE?
Sin medidas a nivel de la UE, los mercados nacionales para los préstamos dudosos y los administradores de créditos seguirán estando fragmentados e insuficientemente desarrollados. Aunque un marco por el que se cree un mercado único no pondría fin a toda la fragmentación, la adopción de medidas a nivel de la UE promovería la expansión transfronteriza tanto de los inversores como de los administradores de préstamos, lo que se aproximaría a una base de inversores compartida entre todos los Estados miembros de la UE. El valor añadido de la actuación a nivel de la UE consiste también en incentivar a los Estados miembros a tomar una postura más activa en la reducción de los obstáculos normativos a la entrada, aunque la descoordinación de las medidas de ámbito nacional agravaría la actual fragmentación del mercado.
B. Soluciones
¿Qué opciones legislativas y no legislativas se han estudiado? ¿Existe o no una opción preferida? ¿Por qué?
El establecimiento de un conjunto de principios comunes no vinculantes dirigidos a los obstáculos más

significativos a la entrada al mercado en los países con un alto volumen de préstamos dudosos podría reducir las restricciones que afectan a la cesión de préstamos dudosos y la administración de préstamos en aquellos Estados miembros que más lo necesitan, pero no generaría un mercado único. Una Directiva que permita acogerse a un régimen de «pasaporte» podría aumentar la base de inversores para los préstamos dudosos y la competencia en los mercados de administración de préstamos, permitiendo al mismo tiempo que los Estados miembros sigan regulando sus características nacionales específicas. Un Reglamento con un código normativo único que permita acogerse a un régimen de «pasaporte» y regule la entrada y las normas de conducta para los inversores y los administradores de préstamos sería la mejor opción para aumentar rápidamente la base de inversores para los préstamos dudosos y reducir el elevado volumen de préstamos dudosos que actualmente existe en la UE y, en particular, en algunos de sus Estados miembros. El código normativo único proporcionaría el resultado más próximo a un mercado único, pero podría hacer que la entrada en el mercado resultara más costosa en aquellos Estados miembros en los que ya resulta sencilla, y debería formularse de tal manera que redujera todo lo posible los obstáculos adicionales. La opción preferida es un instrumento jurídico vinculante que armonice la entrada y las normas de conducta para los compradores y los administradores de préstamos. El que esto deba hacerse en forma de reglamento o de directiva dependerá de las preferencias estratégicas y de si la prioridad es optar por una medida que sea más efectiva o por una medida que deje mayor margen para la discrecionalidad nacional.

¿Quién apoya cada opción?

Aunque la gran mayoría de las respuestas a la consulta pública sostiene que el tamaño, la liquidez y la estructura actuales de los mercados secundarios para los préstamos dudosos en la UE obstaculizan la gestión y la resolución de los préstamos dudosos en la UE, y una mayoría apoya la existencia de un marco de la UE para los inversores en préstamos dudosos, el porcentaje minoritario es considerable (un tercio). Una mayoría sustancial está a favor de un marco de la UE para los administradores de préstamos. Solo una pequeña minoría se opone a él o se abstiene. Casi todos los consultados que apoyan un marco de la UE para los administradores de préstamos defienden que este marco debe incluir un régimen de autorización, y alrededor de la mitad propone que regule su supervisión. Varios defienden la adopción de medidas para acceder a los datos y mejorar la transparencia de los datos.

C. Repercusiones de la opción preferida

¿Cuáles son las ventajas de la opción preferida (si existe, o bien de las principales)?

Todas las opciones reducirían los costes de entrada para los inversores en préstamos dudosos y los administradores de préstamos e incentivarían a los inversores en préstamos dudosos a ampliar su actividad a segmentos de mercado insuficientemente desarrollados en la UE. Si crean las condiciones para que los inversores en préstamos dudosos y los administradores de préstamos puedan actuar en toda la UE, la competencia se intensificará, lo que hará que suban los precios compradores para los préstamos dudosos y que bajen los costes de la administración de préstamos. Los administradores de préstamos se beneficiarán del potencial para realizar economías de escala en el mercado único. La cuantificación solo puede hacerse sin ninguna garantía, utilizando unos datos insuficientes y una metodología cuestionable en cada uno de sus pasos. Con todo, apunta a una repercusión significativa en las ventas de préstamos dudosos, es decir, que estas podrían aumentar de los 100 000 millones EUR anuales registrados actualmente en toda la UE a una cantidad situada entre los 103 000 y los 115 000 millones al cabo de un año, dependiendo de las políticas adoptadas. Las medidas podrían reducir los ratios en algunos Estados miembros del orden de medio punto porcentual. Puesto que las diferentes opciones de actuación se dirigen a un conjunto reducido de actores, que serían el banco vendedor, el comprador potencial, el administrador del préstamo y el deudor final, la principal repercusión recaerá también en estas partes interesadas.

¿Cuáles son los costes de la opción preferida (si existe, o bien de las principales)?

La necesidad de volver a redactar la legislación y su aplicación conllevarán costes únicos a nivel de la UE y nacional. Algunos Estados miembros podrán enfrentarse a un aumento de las solicitudes de autorización por parte de los inversores en préstamos dudosos o los administradores de préstamos, lo que implicaría unos costes administrativos más elevados a menos que las tasas cobradas por los procesos de autorización cubrieran completamente estos costes. La falta de datos y la heterogeneidad de los pocos datos disponibles impiden estimar el coste. No se espera ningún impacto medioambiental directo.

¿Cómo se verán afectadas las empresas, las pymes y las microempresas?

El beneficio sería desproporcionadamente superior para los inversores en préstamos dudosos y las empresas

de administración de préstamos de menores dimensiones, ya que registrarían una disminución de los costes de cumplimiento de la legislación relativamente mayor con respecto a sus costes totales. La repercusión en las pymes muy endeudadas dependerá del comportamiento de cada uno de los administradores de préstamos. Según el operador de que se trate, los administradores de préstamos podrían serles de más ayuda que los bancos para obtener un plan de reembolso de sus préstamos más adecuado, pero también podrían aplicar los derechos del prestatario ya existentes de manera más estricta que los bancos. En conjunto, un entorno más propicio para que los bancos puedan eliminar los préstamos dudosos de su balance mediante ventas de préstamos debería ser positivo para el sector de las pymes en su conjunto, ya que creará un margen para que los bancos puedan ampliar su actividad crediticia a empresas viables.

¿Habrá repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales?

No se esperan repercusiones significativas en los presupuestos y las administraciones nacionales. La reducción específica de los costes de cumplimiento podría reducir la carga administrativa para el sector público.

¿Habrá otras repercusiones significativas?

Aunque la relación jurídica entre el deudor final y el acreedor no cambia con la cesión de un préstamo dudoso de un banco a un inversor no bancario, una clara mayoría de los que respondieron a la consulta pública considera que la participación de terceros administradores de préstamos plantea interrogantes en relación con los derechos de protección del deudor existentes. Puesto que algunos Estados miembros aplican actualmente normas a los administradores de préstamos para proteger a los consumidores en las relaciones crediticias, sería útil que un marco de la UE incluyera también salvaguardias para los derechos del prestatario.

D. Seguimiento

¿Cuándo se revisará la política?

La Comisión establecerá un programa para el seguimiento de los resultados y las repercusiones de la presente iniciativa. En el programa de seguimiento se expondrán los medios por los que se recopilarán los datos y otras pruebas necesarias. Cinco años después de su entrada en vigor, la Comisión realizará una evaluación de la presente iniciativa basada en una recopilación de datos e indicadores pertinentes.