



MINISTERIO DE JUSTICIA  
MINISTERIO DE ASUNTOS  
ECONÓMICOS Y  
TRANSFORMACIÓN DIGITAL

Secretaría General Técnica  
Unidad de Apoyo

V\_04.10.23

## **MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO**

**PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLA EL  
REGLAMENTO DE LA ADMINISTRACIÓN CONCURSAL**

**Octubre 2023**

<b>1. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA .....</b>	<b>8</b>
1.1. FINES Y OBJETIVOS PERSEGUIDOS. ....	8
1.2. ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN. ....	23
1.3. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS. ....	24
1.4. INCLUSIÓN EN EL PLAN ANUAL NORMATIVO 2023. ....	24
<b>2. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO .....</b>	<b>24</b>
2.1. CONTENIDO DEL PROYECTO .....	24
2.2. VIGENCIA DE LA NORMA. ....	34
2.3. RANGO NORMATIVO.....	34
<b>3. ANÁLISIS DE IMPACTOS.....</b>	<b>34</b>
3.1. ADECUACIÓN AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS. ....	34
3.2. IMPACTO ECONÓMICO Y EFECTOS EN LA COMPETENCIA EN EL MERCADO.....	36
3.3. IMPACTO PRESUPUESTARIO Y CARGAS ADMINISTRATIVAS. ....	36
3.4. IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO. ....	37
3.5. IMPACTO EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE Y CAMBIO CLIMÁTICO. ....	38
3.6. OTROS IMPACTOS. ....	38
<b>4. TRAMITACIÓN .....</b>	<b>38</b>
<b>5. EVALUACIÓN <i>EX POST</i>.....</b>	<b>39</b>

**MEMORIA DE ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLA EL REGLAMENTO DE LA ADMINISTRACIÓN CONCURSAL**

**0. FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO**

<b>Ministerios proponentes</b>	Ministerio de Justicia  Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital	<b>Fecha</b>	Octubre 2023
<b>Título de la norma</b>			
<b>Tipo de Memoria</b>	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
<b>OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA</b>			
<b>Situación que se regula</b>	Aprobación del Reglamento de la Administración concursal.		
<b>Objetivos que se persiguen</b>	1.- Dar cumplimiento a lo dispuesto en la disposición final decimotercera de la Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, para la transposición de la Directiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre marcos de reestructuración preventiva, exoneración de deudas e inhabilitaciones, y sobre medidas para aumentar la eficiencia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas, y por la que se modifica la		

	<p>Directiva (UE) 2017/1132 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre determinados aspectos del Derecho de sociedades (Directiva sobre reestructuración e insolvencia).</p> <p>2.- Desarrollar el estatuto de la administración concursal.</p> <p>3.- Regular el nombramiento de los administradores y administradoras concursales.</p> <p>4.- Desarrollar la clasificación de los concursos.</p> <p>5.- Definir el régimen jurídico de la retribución de la administración concursal.</p> <p>6.- Regular los aspectos de desarrollo de la Cuenta de Garantía Arancelaria.</p>
<b>Principales alternativas consideradas</b>	No se han considerado otras alternativas al tratarse del cumplimiento de una obligación legal.
<b>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</b>	
<b>Tipo de norma</b>	Real Decreto
<b>Estructura de la Norma</b>	El proyecto de Real Decreto consta de 58 artículos estructurados en cuatro capítulos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y tres disposiciones finales. El capítulo II está distribuido en dos secciones y el capítulo III en 9.
<b>Informes recabados</b>	<p>La propuesta ha sido informada por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia según el artículo 26.5 párrafo 4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (fecha de emisión).</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos económicos y Transformación Digital según el artículo 26. 5 párrafo 4 Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (fecha de emisión).</li> <li>- Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Función Pública, según el artículo 26.5 párrafo 5. (fecha de emisión).</li> <li>- Se recibió con fecha de ..... el informe del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. Oficina de Coordinación y Calidad Normativa (artículo 26.9 de la Ley del Gobierno).</li> <li>- Se ha dictaminado por la Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día....., Consejo de Estado, a tenor de lo establecido en el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.</li> <li>- Informe de la Agencia Española de Protección de Datos( fecha de emisión).</li> <li>- Informe Consejo General Poder Judicial ( 561.1 LOPJ) ( fecha de emisión).</li> </ul>
<p><b>Trámite de audiencia</b></p>	<p>Conforme al artículo 26.2 de la Ley, del Gobierno, el día 9 de enero se publicó en la página Web del Ministerio de justicia la consulta pública.</p> <p>Asimismo, se realizó el trámite de información pública conforme al artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, entre el xx/xx/2023 y el xx/xx/2023.</p>

## ANÁLISIS DE IMPACTOS

<b>ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS</b>	<p>Este Real Decreto se dicta en desarrollo de la disposición final decimotercera de la Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo.</p> <p>Artículo 149.1. 6ª y 8ª.</p>
<b>IMPACTO ECONÓMICO</b>	<p>Impacto positivo, porque es el complemento necesario para la efectiva aplicación de la reforma de la Ley concursal efectuada por la Ley 16/2022, que pretende dotar al sistema de insolvencia de una mayor eficiencia, eficacia y agilidad.</p> <p>En el ámbito de la competencia, supone un incremento de la transparencia y profesionalización en el acceso a la administración concursal.</p>
<b>IMPACTO PRESUPUESTARIO</b>	<p>El presente Real Decreto no tiene impacto presupuestario, ya que la Ley de la que trae causa y a la que desarrolla ya contempló un impacto presupuestario para desarrollo de plataformas y herramientas digitales necesarias.</p> <p>Por otra parte, la Cuenta de Garantía Arancelaria se nutriría de las aportaciones de las administraciones concursales.</p>

<p><b>CARGAS ADMINISTRATIVAS</b></p>	<p>Desde el punto de vista de las cargas administrativas este es un desarrollo reglamentario de la ley 16/2022 por lo que no procedería una nueva estimación.</p>	<p><input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas.</p> <p><input type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> No afecta a las cargas administrativas.</p>
<p><b>IMPACTO DE GÉNERO</b></p>	<p>La norma tiene un impacto de género.</p>	<p>Negativo <input type="checkbox"/></p> <p>Nulo <input type="checkbox"/></p> <p>Positivo <input checked="" type="checkbox"/></p>
<p><b>IMPACTO EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE</b></p>	<p>La norma no tiene impacto en materia de medio ambiente.</p>	<p>Negativo <input type="checkbox"/></p> <p>Nulo <input checked="" type="checkbox"/></p> <p>Positivo <input type="checkbox"/></p>

# **MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL REAL DECRETO POR EL QUE SE DESARROLLA EL REGLAMENTO DE LA ADMINISTRACIÓN CONCURSAL.**

Efectuada con arreglo a la Guía Metodológica, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, tal y como prevé la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

## **1. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA**

### **1.1. Fines y objetivos perseguidos.**

#### **A) El sistema concursal en España. Cifras.**

Para comprender las reformas que se proponen en el sistema concursal, es esencial realizar un somero análisis de las últimas cifras sobre este particular.

**Respecto al mapa de los concursos en España (Concursos según pasivo), y atendiendo a cifras de los últimos cinco años:**

<i>Euros (€)</i>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
<b>0 - 350.000</b>	1.428	1.598	1.715	2.364	2.777
<b>350.000 -- 1.000.000</b>	742	761	669	720	943
<b>1.000.000 - 2.000.000</b>	367	390	311	275	401
<b>2.000.000 - 5.000.000</b>	265	309	235	193	260
<b>5.000.000 - 10.000.000</b>	127	132	87	47	101
<b>10.000.000 - 20.000.000</b>	62	72	40	30	65
<b>20.000.000 - 50.000.000</b>	39	31	30	17	26
<b>50.000.000 - 500.000.000</b>	23	17	12	7	14
<b>+ 500.000.000</b>	0	1	1	0	4
<b>Total</b>	<b>3.053</b>	<b>5330</b>	<b>5120</b>	<b>5674</b>	<b>6613</b>



\* (Fuente: Colegio de Registradores de España) Muestra procedente de la base de datos utilizada para la elaboración de los Anuarios Concursales. Datos de pasivo extraídos de las cuentas anuales depositadas correspondientes a los ejercicios n-1 o n-2, siendo n el año de declaración del concurso.

En España, como puede verse, el número de concursos ha ido creciendo paulatinamente. Sin embargo, en los países de nuestro entorno, el ciclo ha sido inverso. Así, en Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, y Portugal, ha habido un descenso continuado del número de concursos entre 2019, y 2021, siendo el caso más llamativo el de Francia que ha bajado de 51.496 concursos a 28.371, casi un 50%<sup>1</sup>. No obstante, se espera que estas cifras cambien de tendencia para dichos países, en Especial Francia y Alemania, en 2022 y 2023.

Una vez analizados los concursos por cifra de pasivo, conviene ver su distribución en 2022, esta vez, por tramos de asalariados<sup>2</sup>. Asimismo, y para dar una mayor información, se va a poner en comparación con el total de las empresas en España.

COMPARACIÓN DIRCE – ANUARIO CONCURSAL				
TRAMOS	INE. DIRECTORIO CENTRAL DE EMPRESAS*	PORCENTAJE	ANUARIO CONCURSAL. REGISTRADORES.	PORCENTAJE
De 1 a 2	462.160	50,6	910	29,5
De 3 a 5	206.940	22,6	795	25,8
De 6 a 9	105.667	11,6	513	16,6
De 10 a 19	73.488	8,0	481	15,6
De 20 a 49	42.225	4,6	272	8,8
De 50 a 249	18.866	2,1	102	3,3
250 o más	4.425	0,5	9	0,3
<b>Total</b>	<b>913.771</b>	<b>100</b>	<b>3.082</b>	<b>100</b>

\* Excluidas "Personas Físicas" y "Organismos autónomos y otros"

La comparación por tramos revela de forma general que la empresa concursada supera en dimensión a la del conjunto de las empresas españolas.

<sup>1</sup> Datos obtenidos del Atlas 2022, publicado por el Consejo General de Economistas de España.

<sup>2</sup> Tabla extraída del Anuario 2022 del Colegio de Registradores.

Por tanto, el número de micropymes, empresas con menos de 10 trabajadores, representan el 71% de los concursos. Si incorporamos personas físicas, sería de un 40% (Allianz).

Por último y en cuanto a evolución a futuro, se prevé que para 2023, España sea uno de los países con mayor crecimiento en insolvencias, en torno al 66 % (Allianz).

**Respecto a la figura del administrador o administradora concursal en España**, los datos suministrados por el Colegio de Registradores arrojan la siguiente evolución desde 2010:

### **Número de Administradores / administradoras Concursales designados 2010-2022**

	AC Personas Físicas	AC Personas Jurídicas	Total
<b>2010</b>	5.257	430	5.687
<b>2011</b>	6.181	423	6.604
<b>2012</b>	5.550	1.799	7.349
<b>2013</b>	5.208	3.014	8.222
<b>2014</b>	3.206	1.849	5.055
<b>2015</b>	2.476	1.287	3.763
<b>2016</b>	1.875	1.064	2.939
<b>2017</b>	1.825	1.109	2.934
<b>2018</b>	1.453	999	2.452
<b>2019**</b>	1.509	1.122	2.631
<b>2020**</b>	1.175	920	2.095
<b>2021**</b>	1.146	909	2.055
<b>2022**</b>	1.532	1.275	2.807

**\* Muestra de Nombramientos inscritos en el Registro Mercantil procedentes de declaraciones de concurso de sujetos inscribibles (sociedades mercantiles), remitidos al Registro Público Concursal.**

**\*\* Estimaciones.**

En cuanto a las cifras de número de concursos en los que un administrador o administradora ha podido ser nombrado, en cifras disponibles de 2021, y en términos porcentuales: en 2021 un 72, 8% de los administradores y administradoras concursales fueron nombrados en un concurso, un 16,9% fueron nombrados en 2 concursos, un 5,4% en 3 concursos, un 1,6% en 4, y así va descendiendo el porcentaje, hasta un 0,1 % en 12 o más concursos.

Por otra parte, se estima que los administradores o administradoras concursales que podrían estar dados de alta en las listas están en torno a 12.000<sup>3</sup>, cifra muy superior a la estimada en Francia, cerca del medio millar.

Por tanto, en España, el número de administradores o administradoras concursales en las listas es elevado respecto al total de concursos, y el porcentaje con un solo concurso en su haber por año, es cercano al 75 por ciento.

#### B) La figura de la administración concursal.

El cauce principal de las situaciones de insolvencia en el Derecho español es el concurso de acreedores, regulado en el texto refundido de la Ley Concursal aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo.

Dentro del procedimiento concursal, el administrador o administradora concursal es una figura central designada por el juez y encargada de asistirlo para conducir al deudor y sus acreedores hacia la solución final más eficiente.

De manera muy sintética, una vez declarado el concurso de acreedores, el juez designa a un administrador o administradora concursal. Durante la fase común del concurso, y dependiendo de la decisión del juez sobre las facultades de administración y disposición del deudor sobre su patrimonio, el administrador o administradora concursal supervisa la

---

<sup>3</sup> Estimación de ASPAC (Asociación Profesional de Administradores Concuriales)

actividad del deudor o directamente lo sustituye al frente de la gestión de la sociedad.

Además, el administrador o administradora concursal debe elaborar un informe en el que se detalle un inventario de la masa activa, una lista de los acreedores, y una valoración económica, y también determina la masa pasiva del deudor, es decir, los créditos que existen contra él, ofreciendo su visión sobre el estado patrimonial del deudor y su viabilidad.

Si tras la fase común se abre la fase de convenio, el administrador o administradora concursal debe evaluar las propuestas de convenio. Si a la fase común le sigue la fase de liquidación, en la que, desde la última reforma de la Ley concursal ya no es necesario que el administrador o administradora concursal presenten un plan de liquidación, será el juez quien presente, en su caso, las reglas aplicables a la liquidación, o en defecto de estas, se aplicarán las reglas supletorias contempladas en la ley siendo la administración concursal la encargada de realizar los bienes de la forma que considere más conveniente para el interés del concurso. De abrirse la sección sexta de calificación, el administrador o administradora concursal deberá emitir un informe con su parecer sobre el carácter fortuito o culpable del concurso.

El administrador o administradora concursal desempeña, por tanto, un papel esencial en el procedimiento concursal, cuyo buen desenvolvimiento depende en gran parte de su actuación. La configuración de la administración concursal debe responder a un modelo de mercado organizado en el que diferentes profesionales suficientemente cualificados presten sus servicios.

### C) La figura de la administración concursal en el derecho comparado.

No es objeto de la presente memoria realizar un exhaustivo examen de la figura de la administración concursal en el derecho comparado, pero sí que se considera oportuno realizar una somera descripción de los aspectos más relevantes en los ordenamientos de Reino Unido, Estados Unidos,

Alemania, Portugal, Italia, y Francia, y las similitudes que se han ido adoptando por España, en casos de experiencias positivas adquiridas por aquellos.

Con relación a la estructura del órgano, en todos los ordenamientos anteriormente citados, la administración concursal tiene carácter de órgano unipersonal. En el nuestro, la evolución de la figura ha sido la misma: se ha abandonado la colegiación del órgano para apostar por la figura unipersonal. La experiencia del derecho comparado respecto a la mayor eficacia de un administrador o administradora concursal único fue lo que decidió al legislador español a regular de esta forma esta figura, decisión que no ha dejado de reforzarse en todas las reformas.

En cuanto al titular del órgano, en la mayor parte de los países de nuestro entorno, la designación de una persona física como titular ha sido la tónica. En este sentido, sólo se puede designar como administrador o administradora concursal a una persona jurídica en países como Italia, Francia y Estados Unidos, aunque sujeto a unos determinados requisitos, como por ejemplo el caso de los despachos profesionales asociados en Italia.

Las ventajas de las personas jurídicas son evidentes, porque cuentan con una estructura de mayor potencia y pueden rebajar costes en el recurso a profesionales externos. Sin embargo, existe un riesgo de opacidad, que puede resolverse, como se ha optado en el caso español, por el nombramiento necesario de la persona física.

Por lo que respecta a los sistemas de acceso a la profesión, son varios los países en los que se ha optado por realizar un examen o prueba de aptitud: Reino Unido, Francia o Portugal. Y este es el camino por el que ha optado también el legislador español. Este sistema garantiza una mejora en la especialización y calidad técnica de los profesionales dedicados a realizar las funciones de la administración concursal, proporcionando un mayor prestigio a la profesión.

Los sistemas de nombramiento son variados en el derecho comparado. Así, en Alemania, Portugal e Italia, el nombramiento corresponde al juez de entre unos listados de profesionales, aunque éste puede ser invalidado por los acreedores. En Francia, el nombramiento corresponde a la autoridad judicial, sin que la elección pueda ser “contestada”. En Reino Unido, el nombramiento puede ser realizado o por los acreedores o bien por un organismo oficial.

En cuanto al sistema de listas, este no ha sido especialmente exitoso en los países analizados. Una precisa regulación de las mismas, incluyendo un adecuado sistema de alimentación del contenido y de su gestión, así como de regulación del sistema rotatorio es esencial para evitar problemas tanto de opacidad, como de elección de candidatos poco idóneos.

Respecto a la retribución, pieza esencial de la regulación de la administración concursal, en todos los ordenamientos se contempla una retribución por los servicios prestados. Algunos, como Reino Unido, se basan como una de sus opciones, en el criterio temporal, otros en la base de una cantidad fija y una variable, como es el que se sigue en Francia, y en Italia, parcialmente. En Estados Unidos, es el órgano judicial en base a una serie de criterios, como tiempo empleado, o razonabilidad de los servicios, entre otros.

En muchos ordenamientos, no existe un solo método de cálculo de la retribución, sino varios.

Por último, y con carácter general, en todos los países analizados el objetivo principal es el conseguir a través de las sucesivas reformas, profesionalizar la administración concursal, contando con que esta mejora en la cualificación podría suponer, incluso, una reducción de costes al tener que recurrir en menor medida al asesoramiento y servicios de terceros.

Asimismo, es tendencia indiscutible, el establecimiento de sistemas de supervisión de la actividad, en muchos casos, realizadas por las propias asociaciones de profesionales (Reino Unido, Alemania) a través de códigos éticos.

#### D) Evolución en España de la figura de la Administración Concursal

Desde la aprobación de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, las sucesivas reformas de esta norma han venido incidiendo en el régimen jurídico de la administración concursal con el doble objetivo de reforzar su carácter de órgano unipersonal, su profesionalización, e incidir en su retribución, tanto para asegurar una retribución mínima, como para ajustar su coste atendiendo a las diferentes circunstancias que se pueden dar en cada concurso.

Así sucedió ya con el Real Decreto-ley 3/2009, de 27 de marzo, de medidas urgentes en materia tributaria, financiera y concursal ante la evolución de la situación económica. Norma que tuvo su continuación en la Ley 38/2011, de 10 de octubre, de reforma de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, la cual reforzó sus funciones y su responsabilidad imponiendo a la administración concursal la obligación de contar con expertos independientes, y su coste, así como los requisitos para ser nombrado administrador o administradora concursal, con la finalidad de permitir una mejor valoración por el juez del concurso, de la experiencia y formación específica para el desempeño del cargo.

El citado Real Decreto- ley 3/2009, de 27 de marzo, introdujo también algunos cambios en la retribución, mediante el establecimiento de un arancel que se tenía que ajustar necesariamente a las reglas de exclusividad, identidad, limitación y efectividad. Asimismo, reforzaba la publicidad y transparencia en el procedimiento a través del Registro Público Concursal.

Posteriormente, el Real Decreto-ley 3/2009, de 27 de marzo, de medidas urgentes en materia tributaria, financiera y concursal ante la evolución de la situación económica, incorporó al ordenamiento jurídico concursal, y ligada a la regla de la efectividad, la figura de la cuenta arancelaria que se dotaría de las aportaciones obligatorias de los administradores y administradoras concursales. Modificó las condiciones para ser administración concursal para las personas jurídicas, con un acceso más exigente, y también el régimen de incapacidades, incompatibilidades y

prohibiciones. Asimismo, se dio una nueva regulación al artículo que regulaba el Registro Público concursal dejando para un ulterior desarrollo reglamentario la determinación de la estructura, el contenido y el sistema de publicidad a través de las dos secciones en que se articulaba el Registro. Dicho desarrollo reglamentario se llevó a cabo mediante el Real Decreto 892/2013, de 15 de noviembre, regulador del Registro Público Concursal.

La Ley 38/2011, de 10 de octubre, de reforma de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, siguió en la línea de reforzar las funciones y responsabilidad de la administración concursal, así como los requisitos para su acceso, con la exigencia a los administradores y administradoras concursales de la acreditación de su experiencia en el ámbito concursal y acreditación de formación especializada o condición de economista, titulado mercantil o auditor de cuentas con cinco años de experiencia, para poder integrar las listas de los Decanatos y la suscripción de un seguro de responsabilidad civil o garantía equivalente en el momento de la aceptación del cargo. Se establece con carácter general su composición unipersonal, exigiendo la condición de abogado en ejercicio con cinco años de experiencia profesional efectiva en el ejercicio de la abogacía y la acreditación de formación especializada en derecho concursal, o la condición de economista, titulado mercantil o auditor de cuentas con cinco años de experiencia profesional y con especialización demostrable en el ámbito.

#### E) Origen y objetivos de la presente reforma

Tras varios años de aplicación de las anteriores reformas, fue la Ley 17/2014, de 30 de septiembre, por la que se adoptan medidas urgentes en materia de refinanciación y reestructuración de deuda empresarial, la que realiza una importante modificación en el régimen jurídico de la administración concursal. Esta última reforma se ha visto consolidada, y mejorada, por la reciente Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, para la transposición de la Directiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre marcos de reestructuración preventiva, exoneración de deudas e inhabilitaciones, y



sobre medidas para aumentar la eficiencia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre determinados aspectos del Derecho de sociedades.

➤ Elevación de los requisitos de acceso y mejora de la publicidad y transparencia del sistema.

La nueva regulación aprobada en 2014 abrió la posibilidad de exigir la superación de pruebas para acceder a la profesión de la administración concursal. Esta exigencia se ha concretado en la Ley 16/2022, de 5 de septiembre, como un examen de aptitud profesional para poder inscribirse el administrador o administradora concursal en la sección cuarta del Registro Público Concursal, donde deberán inscribirse todas las personas físicas y jurídicas que quieran ejercer como administración concursal, siempre que cumplan con los requisitos que se exijan.

Desde este punto de partida, se desarrollan en el Reglamento de la Administración Concursal los rasgos básicos de la prueba, en sus artículos 3 a 6.

El examen de aptitud profesional será una prueba tipo test, con una parte teórica y otra práctica. La parte teórica incluirá preguntas sobre materias del ámbito jurídico, económico o de gestión y administración de empresas. La parte práctica se referirá a un supuesto de concurso de menor complejidad.

La convocatoria del examen corresponderá al Ministerio de Justicia, y se valorará por una Comisión de Evaluación independiente.

Se ha contemplado en la disposición transitoria primera un régimen transitorio para la designación de la administración concursal, en cuyo punto tercero se prevé que se podrán inscribir en la sección cuarta del Registro Público Concursal sin necesidad de superar el examen de aptitud profesional las personas que acrediten una experiencia determinada.

Dicha excepción a la necesidad de superar una prueba se prevé, con carácter definitivo, para aquellos con mayor experiencia o, con carácter provisional, para aquellos que acrediten una menor.

➤ Adecuación de los nombramientos a la dificultad del concurso.

La segunda novedad prevista en la Ley de 2014 también ha contado con un desarrollo posterior en la Ley 16/2022, de 5 de septiembre, con el fin de garantizar su puesta en marcha. Esta novedad está ligada a la anterior en la medida en que la nueva sección cuarta del Registro Público Concursal sustituirá a las actuales listas en los decanatos de los juzgados. Además, una nueva clasificación de los concursos en función de su tamaño permitirá modular los requisitos exigidos a la administración concursal en atención a la complejidad previsible de cada concurso. Con esta reforma, el Registro público concursal está llamado a proporcionar al juez que conozca del concurso, el administrador o administradora concursal que reúna las condiciones exigidas por un sistema de turno correlativo, salvo en el caso de los concursos de gran complejidad, en los que se mantiene un espacio de discrecionalidad acotada para la designación. Este nuevo sistema sustituye a la actual designación directa por el juez.

Por lo que respecta al desarrollo de esta cuestión en el Reglamento de la Administración Concursal, son los artículos 11 al 19 los que regulan la clasificación de los concursos por su complejidad y el sistema de nombramiento.

**Los artículos 12, 14, y 16 recogen los criterios y umbrales para clasificar los concursos según su complejidad.** Los cinco criterios seleccionados y los umbrales establecidos se resumen en la siguiente tabla.

	Nº trabajadores	Nº acreedores	Pasivo (M€)
<b>Concurso de menor complejidad</b>	≤6	<50	≤0,5
<b>Concurso de complejidad media</b>		50-200	0,5-30
<b>Concurso de gran complejidad</b>		>200	≥30

Los criterios escogidos aluden a distintas variables que captan el tamaño del concurso bajo la premisa de que el tamaño del concursado puede servir de aproximación a la previsible complejidad del procedimiento, La especificación concreta de los umbrales es difícil y siempre presenta un cierto componente de discrecionalidad. No obstante, para establecer los umbrales concretos se han tenido en cuenta varios aspectos, así como las sugerencias realizadas por el sector en la fase de consulta. Primero, que el concurso medio en España es muy pequeño, en coherencia con la composición del tejido productivo español en el que predominan de manera acusada las microempresas. Segundo, que se trata de una clasificación aplicable en toda España. En este sentido, se reconoce que el tamaño medio de los concursos en algunas grandes plazas como Barcelona, Valencia y especialmente Madrid puede ser sustancialmente mayor que en otras. No obstante, debe tenerse en cuenta que esta clasificación debe ser aplicable en toda España. Así, si se tomara como referencia la realidad de los juzgados de lo mercantil de estas ciudades, los umbrales podrían ser muy elevados para otras provincias, donde casi todos los concursos recaerían en la categoría de pequeños. Debe tenerse en cuenta que la clasificación se hace a los efectos de la designación de la administración concursal, a la que se exigirá más experiencia y medios conforme aumente la complejidad del concurso.

No obstante, se reconoce también que el tamaño del concurso únicamente proporciona una aproximación a su complejidad, sin que aquel determine ésta de manera determinista. Por eso, el artículo 18 incorpora algunas especialidades a la clasificación anterior. En concreto, si concurre alguna de las circunstancias que se enumeran en el artículo, el concurso se clasificará como de gran complejidad independientemente de la realidad de las variables empleadas en la clasificación general. Esto se debe a que se entiende que la aparición de cualquiera de las circunstancias establecidas incrementa la complejidad del concurso y, por tanto, será necesario que para el buen desarrollo del procedimiento la administración concursal esté más experimentada y cuente con los medios materiales y humanos suficientes.

Estas circunstancias aluden a los siguientes aspectos:

- La dispersión geográfica nacional o internacional de los bienes, derechos y unidades productivas del deudor (letras a) y b)), que puede provocar, por ejemplo, que sea necesario que el administrador o administradora concursal cuente con un equipo de mayor tamaño.
- La naturaleza de algunos de los instrumentos financieros (letra c), como valores de renta fija o acciones cotizadas, que pueden aumentar la dispersión y el número de acreedores y que están sujetos a especialidades.
- La especial naturaleza del concursado (letras d y e), esto es, entidades de créditos, de seguros u otras entidades sujetas a supervisión de la CNMV.
- Que el concursado tenga atribuida la gestión de servicios públicos (letra f).

Los artículos 13, 15 y 17 establecen los requisitos que deben cumplir los administradores y administradoras concursales en función del concurso de que se trate. Para ser administrador o administradora concursal en concursos pequeños basta con estar inscrito en la sección cuarta del RPC. Para concursos de complejidad media se exige acumular experiencia como administrador o administradora concursal en al menos 5 concursos de menor complejidad y acreditar que cuenta, al menos, con un colaborador con experiencia en el ámbito jurídico, económico o de gestión y administración de empresas. En el caso de concursos de gran complejidad, y, según lo dispuesto en el artículo 62.2 del Texto refundido de la Ley Concursal, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, el turno no será de aplicación en los concursos de mayor complejidad, recayendo el nombramiento en la persona física o jurídica, inscrita en el Registro Público Concursal, habilitada para ejercer las funciones propias del cargo en dichos concursos que el Juez o la Jueza designe.

- Remuneración proporcionada, suficiente y que genere incentivos.

La tercera modificación de la Ley 17/2014 que, de nuevo, ha contado con una mayor concreción y desarrollo en la Ley 16/2022, de 5 de septiembre, afectó a los principios rectores de la remuneración de la administración concursal. Así, en 2014 se refuerza la regla de eficiencia, que relaciona la remuneración de la administración concursal con la calidad y los resultados de su trabajo, e insiste en la concepción del arancel como mecanismo de incentivos que fomente la calidad, la diligencia y la agilidad de la administración concursal. En la reforma de 2022 se introduce una regla sobre la duración del concurso, estableciendo ajustes en la retribución según se desarrolle el concurso a lo largo del tiempo. Dicha regla se incluye en cumplimiento de la Directiva 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre marcos de reestructuración preventiva, exoneración de deudas e inhabilitaciones, y sobre medidas para aumentar la eficiencia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre determinados aspectos del Derecho de sociedades. Esta Directiva regula la adopción de medidas necesarias por parte de los Estados miembros para que los procedimientos de insolvencia se tramiten de forma rápida y eficiente (artículo 25, letra «b») procurando el mantenimiento de aquellas unidades productivas que sean objetivamente viables.

Por último, y respecto a la cuenta de garantía arancelaria, la Ley 16/2022, de 5 de septiembre, la dota de una nueva redacción, manteniendo la necesidad de un desarrollo reglamentario previo a su constitución y puesta en funcionamiento.

Sobre la base de los nuevos principios aludidos en el punto anterior, este real decreto viene a desarrollar el reglamento de la administración concursal, conforme a lo dispuesto en la disposición final decimotercera de la Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, para la transposición de la Directiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre marcos de reestructuración

preventiva, exoneración de deudas e inhabilitaciones, y sobre medidas para aumentar la eficiencia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre determinados aspectos del Derecho de sociedades.

Son tres los puntos en los que se centra: la regulación de los requisitos de acceso a la administración concursal, el nombramiento de la administración concursal en función de la complejidad de los concursos, y, por tanto, establecimiento de una clasificación de los mismos (puntos expuestos ambos anteriormente), y, el nuevo régimen de retribución.

Respecto a los aspectos retributivos, este real decreto continúa la línea seguida en anteriores reformas, que consiste en lograr la mejora retributiva, persiguiendo, asimismo, una mayor eficiencia del sistema concursal a través de la profesionalización de los administradores y administradoras. Para ello, se refuerzan los requisitos de acceso, se determinan distintos elementos del nuevo sistema de nombramiento, se revisa el diseño del arancel de la administración concursal, y se regula la cuenta de garantía arancelaria.

Con esta regulación se quiere cumplir con el necesario desarrollo del régimen jurídico del órgano de la administración concursal. Tal y como señala el Consejo General del Poder Judicial en su informe de 22 de septiembre de 2015, al anterior proyecto de “Real decreto por el que se desarrolla el Estatuto de la Administración Concursal” que se tramitó en dicho año, sin llegar a verse aprobado, la administración concursal es el órgano que, con *“amplias funciones que le atribuye el artículo 33 de la LC –que comprenden funciones de carácter procesal junto con otras que afectan a los derechos del deudor concursado, a los trabajadores y a los acreedores del concursado, así como funciones de secretaría y de asistencia al secretario judicial-, se configura como un órgano auxiliar del juez del concurso que actúa bajo los principios de profesionalidad, imparcialidad e independencia, a los que no es ajena la concreción de un régimen retributivo que asegure la efectividad de tales principios y la consecución de la finalidad propia del*

*procedimiento concursal, pues, como se indica en la Exposición de Motivos del texto proyectado, con la incorporación del principio de eficiencia se pretende asegurar un incentivo que fomente la calidad, la diligencia y la agilidad de la administración concursal, lo que de suyo redundará en el logro de los fines a que el proceso concursal está ordenado. Del mismo modo, la regulación de la nueva sección cuarta del Registro Público Concursal ha de ser objeto de la función consultiva propia de este órgano constitucional, en la medida en que se erige en el instrumento a través del cual no solo se ha de dotar de publicidad y de transparencia al acceso a la condición de administrador o administradora concursal, sino que además sirve para llevar a cabo su designación en un específico concurso, generalmente a través de un sistema de turno corrido, que no excluye, sin embargo, las facultades discrecionales del juez del concurso a la hora de designar administrador o administradora concursal en los concursos de mayor tamaño conforme a los criterios legal y reglamentariamente establecidos”.*

## **1.2. Adecuación a los principios de buena regulación.**

Los criterios seguidos en la elaboración del real decreto se han basado en los principios de la buena regulación.

Los principios de necesidad, eficacia y eficiencia, se cumplen al hacer efectiva la obligación de regular un estatuto de la administración concursal, adaptado a las últimas reformas de la Ley Concursal, con fidelidad a la normativa comunitaria, creando un Reglamento único donde se desarrollen los principios básicos de la institución de la administración concursal; el principio de seguridad jurídica se cumple al completarse la regulación de esta materia; y el principio de proporcionalidad se cumple, al contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir.

En cuanto al principio de transparencia, este se ha cumplido, en primer lugar, con la realización de la previa consulta pública a la redacción del texto, con fecha 9 de enero, realizada mediante publicación en la Web del Ministerio de Justicia, y con el sometimiento del texto al trámite de

información pública contemplado en el punto 6 del artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

### **1.3 . Análisis de alternativas.**

No se han contemplado alternativas ya que el presente proyecto de real decreto se limita a cumplir un mandato legal: dar cumplimiento a lo dispuesto en la disposición final decimotercera de la Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, para la transposición de la Directiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre marcos de reestructuración preventiva, exoneración de deudas e inhabilitaciones, y sobre medidas para aumentar la eficiencia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre determinados aspectos del Derecho de sociedades (Directiva sobre reestructuración e insolvencia).

### **1.4 Inclusión en el Plan Anual Normativo 2023.**

La presente propuesta normativa se encuentra recogida en el Plan Anual Normativo 2023 del Ministerio de Justicia.

## **2. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO**

### **2.1 Contenido del proyecto**

El proyecto de Real Decreto consta de 58 artículos estructurados en cuatro capítulos, una disposición adicional primera sobre “códigos de conducta”, una disposición segunda sobre “evaluación de resultados”, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única y tres disposiciones finales que recogen: la habilitación de desarrollo normativo, el título competencial, y la entrada en vigor. El capítulo III, por último, está distribuido en 9 secciones.

En cuanto al contenido del articulado:



El capítulo preliminar *“Objeto y ámbito de la norma”* consta de un artículo sobre *“Objeto”*.

El capítulo I sobre *“Requisitos de acceso a la administración concursal”* se compone de los artículos 2 al 7, donde se regulan los *“Requisitos para la inscripción en la sección cuarta del Registro Público Concursal”* ( artículo 2); el *“Contenido del examen de aptitud profesional”*( artículo 3); la *“Convocatoria y presentación de solicitudes del examen de aptitud profesional”* ( artículo 4); la *“Comisión de evaluación del examen de aptitud profesional”* (artículo 5); la *“Evaluación del examen de aptitud profesional”* (artículo 6); y el artículo 7 sobre *“Inscripción en la sección cuarta del Registro Público Concursal”*.

En cuanto a su contenido, el capítulo I regula los requisitos de acceso a la administración concursal, es decir, los requisitos para poder ser inscrito en la sección cuarta del Registro Público Concursal, en la que figurarán los administradores y administradoras concursales que cumplan los requisitos para poder ser nombrados como tales.

Para la inscripción en la sección cuarta del Registro Público Concursal bastará con poseer titulación universitaria, por lo que se mantienen las profesiones que estos últimos años han estado habilitadas para el desarrollo de esta función, pero admitiendo también a otros profesionales distintos de los abogados, economistas, titulados mercantiles y auditores, siempre que superen un examen de aptitud profesional.

El requisito básico para el ejercicio de la administración concursal pasa a ser, por tanto, la superación del examen de aptitud profesional valorado por una Comisión de Evaluación.

El examen consistirá en una prueba tipo test, con una parte teórica y otra práctica. La parte teórica incluirá preguntas sobre materias del ámbito jurídico, económico o de gestión y administración de empresas. La parte práctica se referirá a un supuesto de concurso de menor complejidad.

La superación del examen de aptitud profesional, junto con la suscripción de un seguro de responsabilidad civil o garantía equivalente,

posibilitarán la inscripción en la sección cuarta del Registro Público Concursal.

A estos efectos, los concursos se clasifican en función de su complejidad en tres categorías: concursos de menor complejidad, de complejidad media y de mayor complejidad. Los criterios a los que se atiende para efectuar esa clasificación son el número de acreedores y la estimación inicial de pasivo. No obstante, otras variables pueden incidir en la complejidad del concurso, por lo que se prevé que cuando concurren determinadas circunstancias, como que el deudor sea una entidad de crédito o de seguros o que esté sometido a supervisión de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el concurso sea clasificado automáticamente como de mayor complejidad.

Para ser nombrado en concursos de menor complejidad tan solo se requerirá estar inscrito en la sección cuarta del Registro Público Concursal, si bien para poder serlo en concursos de complejidad media o de mayor complejidad se requerirá una experiencia creciente en el desempeño de la función de administración concursal, así como contar con un equipo de trabajo adecuado.

Los nombramientos en las categorías de menor complejidad y complejidad media se harán por turno correlativo. En el caso de los concursos de mayor complejidad el juez o jueza realizará el nombramiento atendiendo a las particularidades del concurso.

En la sección segunda de este capítulo se reproduce en gran medida el contenido del actual Real Decreto 1333/2012, de 21 de septiembre, por el que se regula el seguro de responsabilidad civil y la garantía equivalente de los administradores y administradoras concursales, produciéndose la derogación del mismo.

El capítulo II sobre *“Nombramiento de la administración concursal”* consta de dos secciones. La sección 1ª sobre *“Disposiciones generales”*

regula en sus artículos las *“Reglas generales del nombramiento ( artículo 8); la “Lista de la sección cuarta del Registro público concursal y turno correlativo” ( artículo 9); el “Procedimiento de nombramiento y aceptación”( artículo 10); la “ Clasificación de los concursos por complejidad a efectos del nombramiento de la administración concursal” ( artículo 11); los “Concursos de menor complejidad” ( artículo 12); los “Requisitos para el nombramiento como administrador o administradora concursal en los concursos de menor complejidad” ( artículo 13); los “Concursos de complejidad media” ( artículo 14); los “Requisitos para el nombramiento como administrador o administradora concursal en los concursos de complejidad media” ( artículo 15); los “Concursos de mayor complejidad” ( artículo 16); el “Nombramiento en los concursos de mayor complejidad”( artículo 17); las “Especialidades en la clasificación por complejidad de los concursos a efectos del nombramiento de la administración concursal”( artículo 18); y los “Requisitos para el nombramiento como administrador o administradora concursal en los concursos de gran complejidad” ( artículo 19).*

La sección 2ª regula el seguro de responsabilidad civil, actualmente regulado en el *Real Decreto 1333/2012, de 21 de septiembre, por el que se regula el seguro de responsabilidad civil y la garantía equivalente de los administradores concursales, que quedará derogado.*

La sección segunda cuenta con los siguientes artículos: *” Deber de aseguramiento de la responsabilidad civil del administrador o administradora concursal” ( artículo 20); “Ámbito subjetivo a la obligación de aseguramiento” (artículo 21); “Ámbito objetivo del seguro de responsabilidad civil y de la garantía equivalente”( artículo 22); “Comunicación al asegurador” ( artículo 23); “Duración del contrato” ( artículo 24); “Adaptación y renovación de la cobertura” ( artículo 25); “Deber de comunicación del asegurador”( artículo 26); “Deber de comunicación del Registro Público Concursal”( artículo 27); “Suma asegurada” ( artículo 28); “Delimitación temporal” ( artículo 29); “ Coberturas adicionales” ( artículo 30); “Acción directa” ( artículo 31); “Garantía equivalente al seguro de responsabilidad civil” ( artículo 32).*

Haciendo un somero análisis del contenido de los anteriores artículos: en la sección primera de este capítulo, se detalla todo lo relativo al nombramiento de los y las administradores concursales.

A estos efectos, los concursos se clasifican en función de su complejidad en tres categorías: concursos de menor complejidad, de complejidad media y de mayor complejidad. Los criterios a los que se atiende para efectuar esa clasificación son el número de acreedores y la estimación inicial de pasivo. No obstante, otras variables pueden incidir en la complejidad del concurso, por lo que se prevé que cuando concurren determinadas circunstancias, como que el deudor sea una entidad de crédito o de seguros o que esté sometido a supervisión de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el concurso sea clasificado automáticamente como de mayor complejidad.

Para ser nombrado en concursos de menor complejidad tan solo se requerirá estar inscrito en la sección cuarta del Registro Público Concursal, si bien para poder serlo en concursos de complejidad media o de mayor complejidad, se requerirá una experiencia creciente en el desempeño de la función de administración concursal, así como contar con un equipo de trabajo adecuado.

Los nombramientos en las categorías de menor complejidad y complejidad media se harán por turno correlativo. En el caso de los concursos de mayor complejidad el juez o jueza realizará el nombramiento atendiendo a las particularidades del concurso.

En la sección segunda de este capítulo se reproduce en gran medida el contenido del actual Real Decreto 1333/2012, de 21 de septiembre, por el que se regula el seguro de responsabilidad civil y la garantía equivalente de los administradores y administradoras concursales, produciéndose la derogación del mismo.

El capítulo III, sobre “*Régimen de retribución de la administración concursal*”, consta de 9 secciones.

La sección primera sobre “*Disposiciones generales*” consta de un artículo genérico sobre “*Retribución de la administración concursal*” (artículo 33), cuatro artículos que recogen las “*Reglas de exclusividad, limitación, duración del concurso y eficiencia*” (artículos 34 a 37); y la sección segunda cuenta con un artículo sobre “*Incentivos a la retribución*” (artículo 38).

La sección tercera sobre “*Retribución en la fase común del concurso*” se compone de los siguientes artículos: “*Cálculo de la retribución en la fase común*” ( artículo 39); un artículo sobre “*Cálculo de la base retributiva*” ( artículo 40); los “*Ajustes sobre la base retributiva atendiendo a la asignación de funciones a la administración concursal*” (artículo 41); el “*Incremento de la retribución por la especial complejidad del concurso en la fase común*” (artículo 42); *Ajuste de la retribución en la fase común según la eficiencia de la administración concursal* ( artículo 43), y los “*Plazos para la percepción de la retribución en la fase común*”(artículo 44).

La cuarta sección sobre “*Retribución en la fase de convenio*” tiene sólo un artículo, el número 45, con igual título.

La sección quinta, “*Retribución en la fase de liquidación*”, consta de tres artículos: el artículo 46 sobre *Cálculo y percepción de la base retributiva en la fase de liquidación*; el artículo 47 sobre “*Ajuste de la retribución de la fase de liquidación según la eficiencia de la administración concursal*”.

La sección sexta sobre “*retribuciones complementarias*” consta de 4 artículos: “*Retribuciones complementarias*” (artículo 48); “*Determinación de las retribuciones complementarias*” (artículo 49); “*Retribución en caso de reapertura del concurso*” (artículo 50).

La sección séptima, sobre el “*Fallecimiento y separación del administrador o administradora concursal*” contempla dos artículos para los casos de muerte, y separación de la administración concursal (artículos 51 y 52).

La sección octava recoge en su artículo 53 la “*Retribución del auxiliar delegado*”.

Y, finalmente, la sección novena sobre la “*garantía de la retribución y cuenta de garantía arancelaria*”, cuenta con 5 artículos: “*Garantía de retribución*” (artículo 54); “*Apertura y régimen de la cuenta de garantía arancelaria*”. (artículo 55); “*Dotaciones*” (artículo 56) “*Cuantía de las retribuciones con cargo a la cuenta de garantía arancelaria*” (artículo 57); y “*Rendición de cuentas*” (artículo 58).

Así, el capítulo III del Real Decreto regula el régimen de retribución de la administración concursal. Se divide en nueve secciones, en las que se recogen todas las especificaciones necesarias para determinar el arancel en cada una de las fases del concurso con arreglo a las reglas de determinación de la retribución contenidas en el artículo 86 del Texto refundido de la Ley Concursal aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, es decir, las reglas de retribución exclusiva con cargo al arancel, de sujeción a ciertos límites retributivos máximos, de ajuste de la retribución si la duración del procedimiento excede de ciertos umbrales y de modulación de la misma con arreglo a criterios de eficiencia en el desempeño de las funciones de la administración concursal. Se concreta así un régimen retributivo que tiene en cuenta la complejidad del concurso, las funciones asignadas a la administración concursal y el desempeño de la actividad, incluyendo el establecimiento de incentivos para una actuación eficiente.

En la sección 9ª se regula la cuenta de garantía arancelaria, con cargo a la cual se hará efectivo el pago de la retribución de la administración concursal en aquellos concursos con insuficiencia de masa.

La cuenta de garantía arancelaria se dotará con las aportaciones obligatorias que se detraerán de un determinado porcentaje de las retribuciones percibidas por los administradores y administradoras concursales. El propósito último del régimen que se establece es asegurar que los profesionales más cualificados tengan suficientes incentivos para desempeñar las complejas tareas del cargo, posibilitando al mismo tiempo

que las cantidades que se perciban en concepto de retribución se ajusten a las tareas efectivamente realizadas por la administración concursal en atención también a la complejidad del concurso y la duración del procedimiento.

Cabría señalar que se han realizado simulaciones para valorar la suficiencia de la cuenta de garantía arancelaria, habiéndose concluido que, en la mayoría de los casos, los recursos de la cuenta de garantía arancelaria serían suficientes para cubrir los derechos arancelarios en los concursos con insuficiencia de masa.

Las simulaciones se han basado en datos sobre los concursos declarados durante el período comprendido entre el cuarto trimestre de 2022 y el segundo trimestre de 2023. Los concursos en los que se ha nombrado administrador o administradora concursal y en los que se ha declarado la insuficiencia de masa de forma sobrevenida se han aproximado a través del número de concursos en los que se ha cerrado la fase común y se ha iniciado una liquidación antes del plazo mínimo estimado para abrir una fase sucesiva (50-66 días). El número de concursos con insuficiencia de masa así estimado oscilaría entre los 2 y 15 al trimestre, lo que supone un 1,2% del total de concursos del período examinado. Se ha constatado que, en media, estos concursos son menos voluminosos que aquellos en los que no hay insuficiencia de masa, representado un 0,4% del activo total y un 0,5% de la suma de las bases retributivas. A falta de datos sobre el arancel asignado por el juez en cada concurso, a partir de la base retributiva y la duración de las fases del concurso, se han contemplado tres posibles situaciones respecto al arancel finalmente devengado: mínimo (cesa la actividad empresarial); básico (no se aplica ningún coeficiente reductor ni de incremento, salvo por duración); y máximo (se cumplen todos los supuestos de complejidad y se suspenden las facultades de administración del deudor, aplicándose el mayor incremento posible). A partir de ahí, se han contemplado dos posibles escenarios para estimar las dotaciones y los derechos de compensación de la cuenta de garantía arancelaria durante un año, suponiendo que los flujos del último trimestre son el promedio de los tres para los que se disponen datos. En concreto, se estiman un escenario

neutral, en el que los concursos de empresas de más de 250 trabajadores tienen el máximo arancel y el resto el arancel básico, y un escenario pesimista, en el que los concursos que generan las dotaciones tienen el arancel mínimo y los que generan derechos el arancel máximo. La simulación sugiere que al cabo de cuatro trimestres la cuenta tendría superávit en ambos escenarios, por lo que incluso en un escenario de considerable tensión la cuenta de garantía podría permitir cubrir los casos de insuficiencia.

Conviene tener en cuenta que el análisis se realiza sobre información sujeta a ciertas limitaciones como, por ejemplo, el hecho de que se basa en una aproximación del número de concursos pasados con insuficiencia de masa sobrevenida, no en información real sobre dicho número. Además, se basa en información pasada, por lo que no es completamente descartable que un aumento en el número de concursos genere suficiente tensión como para vaciar la cuenta. Por tanto, el análisis realizado está sujeto a incertidumbre, motivo por el que se prevé una cláusula de cierre con el objetivo de asegurar la suficiencia de la cuenta garantía arancelaria en todos los escenarios posibles, así como una revisión del funcionamiento de la cuenta de garantía arancelaria al año de su entrada en vigor.

Así, si no fuera posible cubrir íntegramente los posibles concursos con insuficiencia de masa, se introduce una cláusula de cierre que prevé que en tal caso los recursos se prorratearán en función del derecho de compensación. Ello plantea la ventaja de que la compensación será mayor cuanto mayor sea el volumen y la complejidad del concurso, evitándose así un alargamiento excesivo de los concursos con insuficiencia de masa sobrevenida por el hecho de que se retribuyan peor que otros concursos que la administración concursal pudiera tener en cartera.

Con esta nueva regulación de la retribución queda derogado el Real Decreto 1860/2004, de 6 de septiembre, por el que se establece el arancel de derechos de los administradores concursales.



Por último, la parte final de este real decreto contiene varios elementos especialmente destacables.

En las disposiciones adicionales se recoge que la Administración Pública deberá fomentar la elaboración de Códigos de conducta de la administración concursal, y la adhesión a los mismos. Asimismo, se prevé la realización de una evaluación de resultados en la aplicación del Real Decreto, en particular del funcionamiento de la cuenta de garantía arancelaria. También se prevé la valoración de la oportunidad de revisar el anexo que recoge la retribución de la administración concursal durante la fase común, en función del valor del activo y pasivo de la concursada, a la luz de la información que se recabe de los boletines estadísticos de rendición de cuentas regulados en el Real Decreto 188/2023, de 21 de marzo. Se ha considerado que la información que proporcionen estos boletines será fundamental para determinar si procede modificar el anexo y, en su caso, para determinar los cambios a introducir.

En las disposiciones transitorias, se establece, por un lado, un régimen transitorio para el nombramiento de los administradores y administradoras concursales hasta que se instaure el turno correlativo a partir de la sección cuarta del Registro Público Concursal. En dicho periodo el juez o jueza seguirá nombrando a la administración concursal, quedando habilitados para ello los administradores y administradoras con determinada experiencia, sin necesidad de superar el examen de aptitud profesional. Por otro lado, se establece también un régimen transitorio para la correcta puesta en marcha de la cuenta de garantía arancelaria.

Por último, se incluye un anexo con los porcentajes aplicables para la determinación de los derechos de los administradores y administradoras concursales en la fase común (artículo 40 del Real Decreto). Las cuantías de estas tablas son las mismas que las que se recogen en la normativa actual ( Real Decreto 1860/2004, de 6 de septiembre, por el que se establece el arancel de derechos de los administradores concursales.)

## **2.2 Vigencia de la norma.**

La disposición final tercera del proyecto señala que el real decreto entrará en vigor a los 20 días de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”

La vigencia de la norma proyectada es indefinida.

## **2.3 Rango normativo.**

La legalidad de este proyecto se fundamenta, material y formalmente, en la disposición final decimotercera de la Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, para la transposición de la Directiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre marcos de reestructuración preventiva, exoneración de deudas e inhabilitaciones, y sobre medidas para aumentar la eficiencia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre determinados aspectos del Derecho de sociedades (Directiva sobre reestructuración e insolvencia), que dice que:

**“Disposición final decimotercera.** *Reglamento de la administración concursal.*

*En el plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley, el Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Justicia y de Asuntos Económicos y Transformación Digital, aprobará mediante real decreto el Reglamento de la administración concursal, en el que se establecerá el acceso a la actividad, el nombramiento de los administradores concursales y su retribución”*

## **3. ANÁLISIS DE IMPACTOS**

### **3.1 Adecuación al orden de distribución de competencias.**

Como se señalaba anteriormente, el presente Real Decreto se dicta en virtud de la habilitación normativa de la disposición final decimotercera de

la Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal.

Al igual que para la emanación de la citada Ley, para dictar la presente norma, el título prevalente a favor del legislador estatal emana del artículo al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1. 6ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de «legislación mercantil» y de «legislación procesal».

Siguiendo la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional, en cuanto al deslinde entre legislación y ejecución puede afirmarse que la competencia de “legislación” ha de entenderse en sentido material, refiriéndose, por tanto, no sólo a la ley en sentido formal, sino también a los Reglamentos ejecutivos, como es el presente caso. Por su parte, la competencia de “ejecución” se extiende generalmente a todos los actos aplicativos, esto es, a la potestad de administrar que comporta, junto a las facultades de mera gestión, la de dictar Reglamentos internos de organización de los servicios correspondientes en la medida en que éstos sean necesarios para la mera estructuración interna de la organización administrativa. (SSTC 33/1981, FJ 4º; 18/1982, FJ 3º; 35/1982, FJ 2º; 7/1985, FJ 4º; 24/1988, FJ 2º; 100/1991, FJ 2º y 360/1993 FJ 4º)

En resumen, como ha señalado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 196/1997, que “*las competencias referidas a la legislación son normativas y comprenden la totalidad de la potestad para la regulación de la materia a que se contrae; y las competencias ejecutivas son por regla general, aplicativas, llevando a la práctica lo establecido en las disposiciones normativas*” (FJ 7º).

Además, nuestro Alto Tribunal ha afirmado en relación con la Ley de Marcas en su Sentencia 103/1999 que “*la competencia de legislación habilita al Estado para establecer un régimen jurídico unitario*” y que “*en supuestos en que se atribuye la legislación al Estado y la ejecución a las Comunidades Autónomas, el traslado de la titularidad de determinadas competencias ejecutivas "cuando además del alcance territorial superior al de una*

*Comunidad Autónoma del fenómeno objeto de la competencia, la actividad pública que sobre él se ejerza no sea susceptible de fraccionamiento y, aún en este caso, cuando dicha actuación no pueda llevarse a cabo por mecanismos de coordinación o cooperación, sino que requiera un grado de homogeneidad que sólo pueda garantizar la atribución a un único titular que forzosamente debe ser el Estado" (STC 243/1994, fundamento jurídico 6º; en el mismo sentido, STC 102/1995, fundamento jurídico 8º)." (FJ 4).*

### **3.2 Impacto económico y efectos en la competencia en el mercado.**

La presente regulación del Estatuto de la administración concursal es una necesidad ampliamente demandada por el sector y que tiene por finalidad contribuir a la profesionalización de la actividad y, en última instancia, a una mayor eficacia y eficiencia del procedimiento concursal.

Por tanto, contribuirá a que las empresas superen situaciones de insolvencia, y al consiguiente mantenimiento del tejido productivo y del empleo, o a una adecuada liquidación de las mismas cuando ésta sea la opción preferible, posibilitando una rápida reasignación de los recursos productivos; y, en cualquiera de los dos casos, contribuirá a maximizar el retorno de los acreedores.

Por estos motivos tendrá también efectos positivos para la competencia en el mercado, al facilitar tanto la continuidad de las empresas viables como la reasignación de recursos a actividades alternativas cuando no lo sean.

### **3.3 Impacto presupuestario y cargas administrativas.**

El presente Real Decreto no tiene impacto presupuestario.

Por un lado, la Ley 16/2022, de 5 de septiembre, de reforma del texto refundido de la Ley Concursal, ya previó un impacto presupuestario para el desarrollo de plataformas y herramientas digitales necesarias para la adecuación del Registro, a las nuevas secciones, así como para la creación del Portal de liquidaciones o de la Plataforma de liquidaciones.

Por otro lado, la Cuenta de Garantía Arancelaria se nutriría de las aportaciones de las administraciones concursales, sin que suponga ningún incremento ni aporte para el erario público.

Por último, los posibles gastos derivados de la realización de las pruebas contempladas en el capítulo I del proyecto, se efectuarían con arreglo a las disponibilidades presupuestarias del Ministerio de Justicia, con su personal, e instalaciones.

A efectos de la Memoria, se consideran cargas administrativas aquellas actividades de naturaleza administrativa que deben las empresas y ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa. Dentro de esta definición se entienden incluidas tanto aquellas actividades voluntarias de naturaleza administrativa derivadas de una diligente gestión empresarial (solicitud de subvenciones, inscripción en registros voluntarios o solicitudes de claves de servicio), como determinadas actividades obligatorias (obligación de comunicar datos o de conservar documentos).

En el caso de la norma proyectada, se estima que no afecta a las cargas administrativas existentes.

### **3.4 Impacto por razón de género.**

En todos aquellos casos en los que la norma propuesta pueda tener efectos, directos o indirectos sobre personas físicas, se realiza una previsión sobre los resultados de la aplicación de la misma y se analizan sus efectos para los hombres y mujeres que son sus potenciales destinatarios.

En este sentido, se considera que el impacto por razón de género de este proyecto, sin perjuicio de no disponer de datos iniciales sobre administradores y administradoras concursales por género, pudiera estimarse positivo en la medida en que, al establecer un acceso a la profesión de administrador o administradora concursal por un examen de carácter objetivo, se contribuye al cumplimiento de los objetivos de políticas de igualdad.

### **3.5. Impacto en materia de medio ambiente y cambio climático.**

Se considera que el impacto en materia de medio ambiente y cambio climático de este anteproyecto es nulo.

### **3.6. Otros impactos.**

El objetivo de la norma, que es la regulación del estatuto de la administración concursal y la dotación al sistema de insolvencia de una regulación complementaria a la ley que lo haga más eficiente, eficaz y ágil, no tendría repercusiones específicas de carácter social o medioambiental, ni relativas a la discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, de acuerdo con el art. 2.1.g) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Por su parte, en cuanto al impacto en la familia, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, se considera que este anteproyecto tiene un impacto por razón de la familia, nulo.

Asimismo, por lo que se refiere al impacto en la infancia, exigido en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, se considera que este anteproyecto tiene, igualmente, un impacto nulo.

## **4. TRAMITACIÓN**

En la elaboración del presente proyecto se ha contado con la colaboración del Ministerio de Asuntos Económicos, y Transformación Digital, como Ministerio coproponente.

Para la redacción del borrador, se han mantenido reuniones con diferentes agentes afectados por la reforma. En concreto, se han mantenido reuniones con representantes de los principales Institutos, Consejos y Asociaciones profesionales del sector.

Representantes de ambos ministerios han asistido también a seminarios y charlas organizadas para discutir la reforma de la administración concursal.

La propuesta ha sido informada por:

- Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, según el artículo 26.5 párrafo 4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (fecha de emisión).

- Secretaría General Técnica del Ministerio de Ministerio de Asuntos económicos y Transformación Digital, según el artículo 26.5 párrafo 4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (fecha de emisión).

- Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y Función Pública, según el artículo 26.5 párrafo 5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (aprobación previa).

- Agencia Española de Protección de Datos (fecha de emisión).

-CGPJ, según el artículo 561.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (fecha de emisión).

- Se recibió con fecha de ..... el informe del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. Oficina de Coordinación y Calidad Normativa (artículo 26.9 de la Ley del Gobierno).

- Se ha dictaminado por la Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día....., Consejo de Estado, a tenor de lo establecido en el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

## **5. EVALUACIÓN EX POST**

De acuerdo con el Plan Anual Normativo de 2023, la presente norma no aparece identificada entre el conjunto de proyectos que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación.